

CCLXXX SEDUTA*(ANTIMERIDIANA)***GIOVEDÌ 30 MARZO 1989****Presidenza del Presidente SANNA****I n d i****del Vicepresidente MURA****I N D I C E**

Proposte di legge Floris-Baghino-Saba-Manunza-Tidu: "Norme regionali per l'uso del territorio" (7); **Cabras-Mereu S.-Cossu-Oggiano-Pili:** "Norme in materia di pianificazione territoriale per l'uso e la tutela del territorio regionale" (392); **Canalis-Orrù-Palmas-Pes-Cuccu-Uras-Ortu V.-Atzori V.-Cocco-Dadea-Lai-Ladu L.-Lorelli-Moi-Porcu-Pubusa-Ruggeri-Sciolla-Serri:** "Norme per la salvaguardia, l'assetto e l'uso del territorio" (416); **Pianetta-Pulgheddu-Arestì-Falchi-Marracini-Meloni-Murgia-Ortu I.-Piretta:** "Norme per la pianificazione territoriale concernenti l'uso e la tutela del territorio della Sardegna" (429) e del disegno di legge: "Norme urgenti in materia di salvaguardia, di coordinamento e di assetto territoriale del sistema costiero" (339). (Continuazione della discussione degli articoli del testo unificato e approvazione col titolo: "Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale):

FLORIS 12717-12725-12730

MERELLA, Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica 12718-12722-12727-12732-12742-12748

DETTORI .. 12718-12720-12728-12732-12742-12747

ANEDDA 12722-12733-12747

SORO 12724

SABA 12729-12733-12745

MURRU 12742

Sull'ordine dei lavori:

ANEDDA 12741-12749

FLORIS 12741

CABRAS 12749

Sul Regolamento:

PRESIDENTE 12740

La seduta è aperta alle ore 10 e 17.

MOI, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del 15 marzo 1989, che è approvato.

Continuazione della discussione del testo unificato delle proposte di legge Floris-Baghino-Saba-Manunza-Tidu: "Norme regionali per l'uso del territorio" (7); Cabras-Mereu S.-Cossu-Oggiano-Pili: "Norme in materia di pianificazione territoriale per l'uso e la tutela

del territorio regionale" (392); Canalis-Orrù-Palmas-Pes-Cuccu-Uras-Ortu V.-Atzori V.-Cocco-Dadea-Lai-Ladu L. - Lorelli - Moi - Porcu - Pubusa - Ruggeri - Sciolla - Serri: "Norme per la salvaguardia, l'assetto e l'uso del territorio" (416); Planetta-Pullgheddu-Aresti-Falchi-Marracini-Meloni-Murgia-Ortu I.-Piretta: "Norme per la pianificazione territoriale concernenti l'uso e la tutela del territorio della Sardegna" (429) e del disegno di legge: "Norme urgenti in materia di salvaguardia, di coordinamento e di assetto territoriale del sistema costiero" (339)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione degli articoli del testo unificato dei progetti di legge numero 7, 392, 416, 429 e 339.

Si dia lettura del titolo.

MOI, *Segretaria*:

TITOLO

Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale.

PRESIDENTE. Poiché nessuno domanda di parlare sul titolo, lo metto in votazione. Chi lo approva alzi la mano.

(E' approvato).

Si dia lettura dell'articolo 1.

MOI, *Segretaria*

TITOLO I

FINALITA', SOGGETTI, STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE

Art. 1

Finalità

1. La Regione autonoma della Sardegna, in attuazione dell'articolo 3 lettera f), dello Statuto speciale approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, disciplina le attività di uso e tutela del territorio regionale secondo le norme

della presente legge e della legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23 e successive modifiche, in collaborazione e d'intesa con gli enti locali territoriali.

2. A tal fine i soggetti della pianificazione di cui al successivo articolo 2:

a) pianificano l'uso delle risorse territoriali e regolamentano gli interventi di modificazione delle destinazioni d'uso del territorio;

b) coordinano la pianificazione dell'uso del territorio con gli indirizzi, gli obiettivi e gli atti della programmazione economica nazionale e regionale;

c) assicurano la più rigorosa tutela delle risorse territoriali, con particolare riguardo alla salvaguardia del patrimonio naturale, ambientale, artistico e culturale, ai fini della loro valorizzazione;

d) verificano periodicamente e adeguano i piani e i programmi pubblici concernenti l'uso e la tutela del territorio ai diversi livelli.

PRESIDENTE. A questo articolo sono stati presentati quattro emendamenti. Se ne dia lettura.

MOI, *Segretaria*:

Emendamento sostitutivo totale Floris - Dettori - Isoni - Manunza

Art. 1

Il titolo e l'articolo sono così sostituiti:

Finalità della pianificazione urbanistica

La Regione sarda, nell'esercizio dei poteri previsti dall'art. 3, lett. f), dello Statuto speciale, disciplina l'utilizzazione e la tutela del proprio territorio, con l'apporto degli Enti locali e con la partecipazione delle organizzazioni economiche e sociali in conformità alle disposizioni della presente legge. (1)

Emendamento sostitutivo parziale Floris - Dettori - Isoni - Manunza

Art. 1

Il primo comma dell'articolo 1 è così sostitui-

to:

“La Regione Sarda, in attuazione dell’articolo 3, lettera f), dello Statuto speciale, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, disciplina l’uso e la tutela del territorio regionale secondo le norme della presente legge in collaborazione e d’intesa con gli enti locali territoriali”. (2)

Emendamento sostitutivo parziale Floris - Dettori - Isoni - Manunza

Art. 1

Il punto a) del secondo comma è così sostituito:

“a) pianificano e regolamentano l’uso e la tutela del territorio”. (3)

Emendamento aggiuntivo Floris - Dettori - Isoni - Manunza

Art. 1

Dopo la lettera d) del secondo comma aggiungere la seguente lettera:

“e) garantiscono, nella formazione, attuazione e verifica della pianificazione territoriale, la partecipazione delle autonomie locali; dei cittadini e delle forze economiche, sociali e culturali, secondo i principi della Costituzione, dello Statuto speciale e della presente legge”. (4)

PRESIDENTE. Uno dei presentatori degli emendamenti ha facoltà di illustrarli.

FLORIS (D.C.). Signor Presidente, signori consiglieri, gli emendamenti da noi presentati mirano a semplificare il testo dell’articolo 1 licenziato dalla Commissione. Sulla base dei principi fondamentali della pianificazione urbanistica vengono coinvolti infatti gli enti locali e le forze economiche e sociali, al fine di ottenere una larga partecipazione di tutte le componenti interessate alla programmazione territoriale ed ambientale. Per noi è importante richiamare in questa legge, lo hanno fatto d’altra parte moltissime Regioni italiane, il ruolo degli enti locali. Ed è un richiamo che, in questi

cinque anni, noi abbiamo riferito alla programmazione economica e sociale in generale. Ricordo in proposito la richiesta avanzata dalla Democrazia Cristiana, l’anno scorso, in occasione dell’esame del bilancio e dei suoi riflessi pluriennali; ricordo l’emendamento che il nostro partito ha presentato in occasione della legge sull’Agenzia del lavoro.

Noi abbiamo la sensazione che ci siano un malessere ed un disagio abbastanza diffusi fra gli amministratori locali della Sardegna per questa chiusura sistematica che la Giunta regionale attua nei loro confronti. Abbiamo potuto rilevare, anche in occasione del Congresso dell’ANCI e dell’UNCEN, questo senso di solitudine che c’è nei sindaci e negli amministratori degli enti locali e delle Comunità montane. Abbiamo ricevuto di recente i sindaci delle zone costiere che sono venuti a proporci le loro ipotesi di modifica su questa legge; ma per la verità, a parte la sensibilità e la disponibilità del Partito Sardo d’Azione, non siamo riusciti neppure a radunare i Gruppi per ricevere questa delegazione che veniva per porci problemi che noi riteniamo di particolare importanza.

Eppure emerge una diffusa domanda di partecipazione da parte di molti organismi della società sarda, e crediamo che raccogliere queste esperienze, riflettere su di esse, approfondirne gli aspetti più importanti, sia un dovere morale e politico della Regione, del Consiglio, della Giunta regionale. Non può sussistere, a nostro giudizio, la separazione che si è rilevata in questi cinque anni tra il Palazzo e i rappresentanti delle comunità locali, tanto più che questo distacco riteniamo non giovi a nessuno: neppure alla Giunta e alla maggioranza.

E’ evidente che non valgono, secondo noi, norme o vincoli, imposti per legge, quando solo al di fuori del contesto sociale in cui devono operare, o quando addirittura si mettono in contrasto con gli organismi sociali a cui si rivolgono. E’ chiaro che per poterci confrontare con le autonomie locali e con i loro rappresentanti, con le organizzazioni sociali e culturali, occorre una visione chiara e unitaria dei processi di sviluppo, degli obiettivi, dei valori ambientali a cui ci richiamiamo. Qui per la verità ci troviamo in presenza di idee diverse formulate da partiti diversi che tendono a mediare, onorevole Assessore, su specifici aspetti e non su

un disegno organico. A maggior ragione quindi occorre coinvolgere, ancora di più, chi deve in ultima analisi garantire l'applicazione di questa legge.

Ma abbiamo la sensazione che spesso e volentieri si confonda l'aspetto relativo alla programmazione e alle scelte di fondo, soprattutto su materie fondamentali per lo sviluppo economico e per la vita dell'uomo, con il decisionismo e l'efficientismo. Che esista cioè la convinzione, e qualche volta anche la presunzione, che le cose debbano per forza calare dall'alto (di fatto sta avvenendo anche in questa circostanza) e che questa scelta sia, non solo opportuna, ma acquisti addirittura uno spessore e una valenza politici. Si configura questa scelta come una precisa assunzione di responsabilità da parte dell'Esecutivo e della maggioranza che, se ciò non facesse, non adempirebbe a un dovere. Si tende tutto sommato, a nostro giudizio, a confondere il ruolo dei soggetti istituzionali con la partecipazione a scelte che sono e devono essere di tutti, perché noi riteniamo che tutti siano abilitati ed in grado di esprimere le proprie opinioni, sulla base, soprattutto per quanto riguarda gli amministratori, dell'esperienza maturata sul campo. Si tende cioè ad accreditare l'idea, in questa come in altre vicende, che la Regione in questo modo eserciti il suo ruolo fondamentale di legiferare su principi, su indirizzi, di programmare lo sviluppo mentre, di fatto, si tratta di una scelta imposta dall'alto, senza il consenso dei principali destinatari.

Ecco perché i nostri sono emendamenti di principii; emendamenti che acquistano un profondo significato politico in questa nona legislatura caratterizzata, in questo senso, da una involuzione profonda che, a nostro avviso, trova la sua radice, la sua matrice, il suo fondamento nella mancata coesione all'interno della maggioranza e nel disagio che la stessa maggioranza ha sempre provato nel confrontarsi per il timore che, pubblicamente, emergano le differenze di linea e di scelte delle singole forze politiche. E, quando si è in assenza di un progetto unitario che raccolga le volontà portandole a sintesi, è sempre difficile questo confronto.

Ricostruire questo rapporto per noi è importante perché lo riteniamo necessario ed essenziale per lo sviluppo e la crescita della Sardegna: diventa

un fatto necessario. Invitiamo pertanto la Giunta a meditare e riflettere su concetti, indirizzi e nostre convinzioni, ribadite oggi negli emendamenti, che abbiamo portato avanti in tutto l'arco della legislatura.

PRESIDENTE. Per esprimere il parere della Giunta sugli emendamenti ha facoltà di parlare l'onorevole Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica.

MERELLA (P.R.I.), Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica. Signor Presidente, colleghi consiglieri, la Giunta non può accogliere questi emendamenti, soprattutto alla luce delle cose testé dette dall'onorevole Floris. Collega Floris, la *ratio* del provvedimento è proprio quella di andare verso quegli obiettivi e quegli intendimenti cui lei ora ha accennato. La Regione, infatti vuole finalmente, non contro, ma con il concorso degli enti locali riappropriarsi ed esercitare nel futuro immediato il proprio fondamentale e statutario ruolo di determinare i criteri per l'uso e la salvaguardia del proprio territorio. Cioè la Regione vuole, con la razionalizzazione, por fine alle storture che fino ad oggi si sono verificate e che nessuno contesta. Ecco perché nel secondo comma sono esemplari i termini ed i verbi usati. "I soggetti della pianificazione pianificano l'uso delle risorse, coordinano la pianificazione, assicurano la più rigorosa tutela delle risorse territoriali, verificano periodicamente e adeguano i piani e i programmi pubblici concernenti l'uso e la tutela del territorio". Su queste cose fondamentali di contenuto quali osservazioni, quali contestazioni possono esserci? E l'esplicitazione è un elemento necessario e finalizzato all'obiettivo del raggiungimento di una maggiore chiarezza. Per questo, consigliere Floris, la Giunta ritiene di non poter condividere il testo degli emendamenti che sono stati presentati dal suo Gruppo.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Dettori. Ne ha facoltà.

DETTORI (D.C.). Presidente, io capisco che in una discussione, poiché effettivamente le opinioni possono essere diverse, le considerazioni

siano soggettive. Però, in sé, l'articolo 1 del testo della Commissione è obiettivamente ridondante, pleonastico e privo di un contenuto giuridico. Può essere definito un emendamento programmatico ma senza rilevanza giuridica.

Per replicare all'Assessore che era, o sembra, completamente soddisfatto del testo così proposto, io mi porrei per esempio un interrogativo relativamente al comma 2° lettera a): pianificano l'uso delle risorse territoriali. Quali sono queste risorse? Sono per esempio anche le risorse minerarie? E noi con la legge urbanistica dobbiamo pianificare anche questo tipo di risorse? Sarebbe più corretto dire semplicemente, ed è anche questo il senso del nostro emendamento: pianificano e regolamentano l'uso e la tutela del territorio; non pianificano l'uso delle risorse. Quando un tecnico del diritto, qualunque esso sia, tradurrà concretamente ed operativamente questa norma come dovrà interpretarla? Una di seguito all'altra sembrano belle parole ma, concretamente, che significato dobbiamo dare, dal punto di vista giuridico, all'uso delle risorse? Signor Assessore, è un interrogativo serio; e noi, che siamo i legislatori, queste cose dobbiamo farle emergere in un confronto consiliare. E questo prescindendo da tutte le altre problematiche che sicuramente esistono e che nel testo dell'articolo 1 della Commissione non sono minimamente evidenziate; nel nostro emendamento infatti risultano molto più marcati, molto più precisi e significanti per esempio l'apporto e la presenza degli enti locali.

Nel testo proposto dalla Commissione si enunciano principi, si avanzano programmi ma non si indicano i ruoli dei vari soggetti democratici della nostra società; e credo che sia un elemento da sottolineare e da valutare attentamente. Così come non è enunciato quale ruolo spetti alle organizzazioni economiche e sociali. Sembrerebbe che tutta la pianificazione territoriale, dal contesto dell'articolo 1, faccia carico esclusivamente sui soggetti della stessa pianificazione ma escludendo le organizzazioni economiche e sociali della nostra società. Ora noi non pensiamo che debbano essere richiamate espressamente ed esplicitamente, ma hanno però diritto ad essere in qualche misura presenti nella legge urbanistica che, sicuramente, necessita dell'apporto e della collaborazione di tutti.

PRESIDENTE. Metto in votazione l'emendamento numero 1. Chi lo approva alzi la mano. *(Viene richiesta la controprova)*. Chi non lo approva alzi la mano.

(Non è approvato).

Metto in votazione l'emendamento numero 2. Chi lo approva alzi la mano. *(Viene richiesta la controprova)*. Chi non lo approva alzi la mano.

(Non è approvato).

Metto in votazione l'emendamento numero 3. Chi lo approva alzi la mano. *(Viene richiesta la controprova)*. Chi non lo approva alzi la mano.

(Non è approvato).

Metto in votazione l'articolo 1. Chi lo approva alzi la mano.

(E' approvato).

Metto in votazione l'emendamento numero 4. Chi lo approva alzi la mano. *(Viene richiesta la controprova)*. Chi non lo approva alzi la mano.

(Non è approvato).

Si dia lettura dell'articolo 2.

MOI, *Segretaria*:

Art. 2

Soggetti

1. I soggetti della pianificazione territoriale sono:

- a) la Regione;
- b) le Province;
- c) i Comuni singoli o associati.

PRESIDENTE. A questo articolo è stato presentato un emendamento. Se ne dia lettura.

MOI, *Segretaria*:

Emendamento aggiuntivo Floris - Dettori - Isoni - Manunza

Art. 2

Alla lettera b), dopo le "Province" aggiungere: "e le Comunità Montane". (5)

PRESIDENTE. Uno dei presentatori dell'emendamento ha facoltà di illustrarlo.

FLORIS (D.C.). Si dà per illustrato.

PRESIDENTE. Per esprimere il parere della Giunta ha facoltà di parlare l'onorevole Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica.

MERELLA (P.R.I.), *Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica*. La Giunta non lo accoglie.

PRESIDENTE. Metto in votazione l'articolo 2. Chi lo approva alzi la mano.

(E' approvato).

Metto in votazione l'emendamento numero 5. Chi lo approva alzi la mano. (*Viene richiesta la controprova*). Chi non lo approva alzi la mano.

(Non è approvato).

Si dia lettura dell'articolo 3.

MOI, *Segretaria*:

Art. 3

Strumenti e livelli della pianificazione territoriale

1. Sono strumenti per l'uso e la tutela del territorio:

a) a livello regionale:

1. i piani territoriali paesistici;

2. le direttive ed i vincoli.

Le direttive ed i vincoli possono trovare espressione coordinata in piani o schemi di assetto relativi a determinati settori d'intervento e/o a

determinate zone del territorio regionale. Il sistema di tali atti e piani costituisce il quadro regionale di coordinamento territoriale.

b) a livello provinciale:

1. i piani urbanistici provinciali o subprovinciali.

c) a livello comunale:

1. i piani urbanistici comunali;

2. i piani urbanistici intercomunali.

PRESIDENTE. A questo articolo sono stati presentati due emendamenti. Se ne dia lettura.

MOI, *Segretaria*:

Emendamento sostitutivo totale Floris - Manunza - Dettori - Isoni

Art. 3

L'articolo 3 è così sostituito:

"Sono strumenti per l'uso e la tutela del territorio:

a) di competenza regionale: lo schema di ~~assetto~~ **assetto** territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali: i piani paesistici;

b) di competenza provinciale e delle Comunità montane: il piano di vasta area;

c) di competenza comunale: il piano urbanistico comunale e i piani urbanistici intercomunali". (6)

Emendamento aggiuntivo Cogodi - Merella - Mannoni - Morittu

Art. 3

Al punto a), dopo le parole "le direttive ed i vincoli" aggiungere: "; gli schemi di assetto territoriale". (113)

PRESIDENTE. Uno dei presentatori dell'emendamento numero 6 ha facoltà di illustrarlo.

DETTORI (D.C.). Questo è un emendamento importante perché definisce la strumentazione pianificatoria urbanistica; noi avevamo avu-

to occasione di dire, durante la discussione generale, quali erano le nostre opinioni in proposito. Avevamo sostenuto la necessità che al posto delle direttive venisse reintrodotta nel testo unificato in discussione il concetto dello schema di assetto territoriale, perché lo ritenevamo più rispondente alle esigenze della pianificazione stessa.

Questo emendamento vuole tradurre in concreto questa nostra esigenza perché riteniamo veramente il termine direttive poco significativo e privo di contenuti pianificatori; perché non si comprende effettivamente quale sia la portata del termine direttive; non si capisce se assumano la forma del decreto dell'Assessore all'urbanistica, o comunque dell'Assessore competente; non si capisce cosa queste direttive in concreto debbano contenere. L'emendamento che abbiamo proposto pertanto dev'essere visto correlato con i successivi, in quanto tende ad individuare con precisione uno strumento certo di riferimento nella programmazione urbanistica regionale, previsto in tutte le leggi ancora vigenti della programmazione, cioè lo schema di assetto territoriale regionale.

E' chiaro che in questo strumento, secondo la Democrazia Cristiana, potranno trovare collocazione anche le direttive e i vincoli. E' un aspetto a nostro avviso fondamentale, nel senso che mentre le direttive e i vincoli sicuramente non potranno contenere uno schema di assetto territoriale regionale è viceversa vero il contrario; nello stesso schema di assetto territoriale infatti noi possiamo inserire tutte le direttive, tutte le indicazioni e i vincoli che riterremo opportuni. Da questa breve premessa discende quindi che la *ratio* dell'emendamento nasce e deriva, automaticamente, dalla debolezza e dalla disorganicità della pianificazione territoriale, proposta e prevista dall'articolo 3 del testo unificato della Commissione. Non si può infatti rinunciare al più importante livello di pianificazione, quello che comprende tutto il territorio regionale e che può e deve essere assicurato dallo strumento - ripeto - già previsto dalla nostra legislazione: lo schema di assetto territoriale regionale.

E' questo uno strumento di certezza della programmazione con il quale la Regione esercitando le prerogative statutarie e costituzionali, disciplina l'uso del territorio e assicura che le fina-

lità dello sviluppo socio-economico siano tradotte in coerenti scelte di utilizzazione e tutela delle risorse territoriali. Noi, come Regione, abbiamo sicuramente necessità di una certezza pianificatoria che finora - così si dice - non è stata deliberata dagli organi regionali. Si pensa quindi cambiando il nome allo strumento, di poter deliberare e disporre immediatamente questa certezza. Tanto è vero che l'argomento più importante che viene opposto e contrapposto allo schema di assetto territoriale è quello secondo il quale, siccome non è stato previsto in tutti questi anni intercorsi dalla sua previsione legislativa nelle leggi della programmazione regionale, sicuramente non verrà predisposto da oggi in poi.

Noi riteniamo che, proprio perché finora non è stata attuata la previsione legislativa sullo schema di assetto territoriale questa sia proprio la volta buona, diciamo così, per ribadirlo in norme giuridiche cogenti. Se ci sarà la volontà politica perché di questo si tratta, potremmo dare attuazione a questa fondamentale normativa.

Noi siamo convinti che le direttive previste dal testo dell'articolo 3 risulteranno insufficienti allo scopo, perché lo stesso Assessore, la stessa Giunta, lo stesso Consiglio o si troveranno di fronte all'impossibilità concreta di predisporle e di approvarle, oppure saranno norme così generiche da essere praticamente prive di significato e di portata concreta. E' per questo che noi abbiamo presentato l'emendamento, convinti che ci sia necessità - come dicevo prima - di una certezza pianificatoria la quale non può scaturire dall'estrema genericità delle direttive e dei vincoli. Peraltro questi strumenti risultano solo eventuali, discrezionali e successivi all'entrata in vigore di questa legge. Sembrerebbe infatti - e lo vedremo anche in seguito - dal contesto della legge (e anche dal testo di alcuni emendamenti) che non venga normata oggi la situazione della pianificazione in campo urbanistico, ma si rimandi a successive decisioni e determinazioni questa programmazione. Questo perché le stesse direttive, ripeto, non sono richiamate e specificate nel loro contenuto se non in termini generici e vaghi.

Anche lo strumento del piano paesistico generalizzato non è rispondente, per tutte le motivazioni e le argomentazioni addotte durante la fase

della discussione generale, alla situazione reale. A meno che, come ci risulta, non ci siano eventuali modificazioni o eventuali emendamenti allo stesso; perché i piani territoriali paesistici previsti dall'articolo 3, e individuati come strumenti e livelli di pianificazione territoriale, sembrerebbero abbracciare l'intero territorio della Sardegna, mentre per noi i piani paesistici, con la valenza prevista dalla normativa del 1939 e dalla normativa della legge Galasso, non devono avere estensione pianificatoria più ampia di quella che queste normative nazionali hanno e prevedono per essi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di illustrare l'emendamento numero 113 l'onorevole Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica.

MERELLA (P.R.I.), Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica. La Giunta con l'emendamento numero 113 aggiuntivo, intende proprio riaffermare la necessità, l'utilità, l'indispensabilità dello strumento di pianificazione territoriale. Ha voluto ribadire l'esistenza di un obbligo e un'affermazione di principio – ma non solo di principio – per cui lo schema di assetto territoriale presiede a tutte quelle indicazioni di necessità che sono proprie di un territorio che si vuole dotare di punti di riferimento e di certezze. I contenuti dello schema di assetto territoriale quindi debbono e possono indicare la misura del fabbisogno urbanistico edilizio, debbono essere direttrici essenziali per la tutela, la utilizzazione e la valorizzazione di esso e, al fine di evitare che questi schemi di assetto territoriale diventino elemento vincolante e condizionante, la Giunta ha previsto l'aggiuntività dei medesimi al punto 2). Cioè ha previsto che la dizione in legge fosse nel secondo comma "le direttive, i vincoli e gli schemi di assetto territoriale". Questo è il motivo che ha portato la Giunta a proporre l'emendamento aggiuntivo, con l'intento di completare una razionale ipotesi di pianificazione.

PRESIDENTE. Per esprimere il parere della Giunta sull'emendamento numero 6 ha facoltà di parlare l'onorevole Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica.

MERELLA (P.R.I.), Assessore degli enti lo-

cali, finanze ed urbanistica. La Giunta non accoglie l'emendamento numero 6 perché nello stesso non è contenuta l'indicazione delle direttive e dei vincoli che, a parere della Giunta, sono uno strumento utile e necessario per un opportuno schema di pianificazione territoriale. Al punto b) dell'emendamento sostitutivo si prevede la competenza delle Comunità montane; ma noi, non accogliendo l'emendamento numero 6 aggiuntivo all'articolo 2 avevamo stabilito che le Comunità montane mantengono solo i compiti previsti dalla legge 1102. Quindi la non presenza di quegli elementi di cui ho parlato, delle direttive e dei vincoli, e la compresenza delle Comunità montane quali soggetti di pianificazione territoriale non consentono l'accoglimento dell'emendamento.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare sull'articolo e sugli emendamenti l'onorevole Anedda. Ne ha facoltà.

ANEDDA (M.S.I.-D.N.). Non farò un lungo discorso sulla legge urbanistica, mi limiterò ad alcune osservazioni sull'articolo 3 e sugli emendamenti. Il rilievo di carattere generale prende proprio le mosse dall'emendamento della Giunta che nel tentativo di aggiustare ciò che non è aggiustabile adopera il plurale per lo schema di assetto del territorio; già questo vanifica completamente l'intenzione e gli scopi.

Perché? Perché lo schema di assetto del territorio o è unico per tutta la Sardegna o non ha ragione di esistere.

Fatta questa osservazione, lasciando perdere quanto vi sarebbe da dire sull'inserimento dei piani paesistici tra gli strumenti di pianificazione territoriale (a mio parere si tratta di un controsenso anche in termini giuridici) mi permetto di osservare che lo schema di assetto del territorio deve precedere persino i piani paesistici, perché è lo schema generale di assetto del territorio che deve individuare le zone nelle quali dovranno avere efficacia i piani paesistici, così come dovrebbe, in termini generali, individuare, ad esempio, le zone destinate a parco. Questo è lo schema di assetto del territorio. Altrimenti ricadiamo negli errori, sui quali mi fermerò per pochi secondi, degli anni passati. Mi permetto di osservare che questa legge,

che dovrebbe essere una legge generale urbanistica, tale non è. Perché non è tale? Perché non risolve, ad esempio, due problemi dai quali chiaramente derivano le condizioni delle quali tutti ci lamentiamo, alcuni attivamente operando per evitarle ed altri no.

Lo dico proprio in termini generali perché so per esperienza quanto poco valga parlare (come diceva tanti anni fa Manzoni quando si è occupato della colonna infame) contro le opinioni precostituite della maggioranza. Non c'è alcuno che riesca a convincere alcun altro. Quali sono i problemi non risolti da questa legge? Sono due: uno è quello dell'assetto proprietario delle aree. Esaminiamo una legge nella quale ancora continuiamo ad attribuire alla occasionalità del piano comunale il valore delle aree: nel 1989 si tratta di un'aberrazione; è aberrazione perché sappiamo, e nessuno può ignorarlo, le storture, i danni e le ingiustizie che questo sistema ha procurato. O si trova una linea di programmazione generale che torni alla equità o alla giustizia, altrimenti lo strumento, così come è individuato, del piano comunale, fino a risalire agli altri, diventa solo un metodo per distribuire ingiustizie e favori. Si tratta di un dato comune che è diventato e diventa una delle cause della distruzione del territorio, una delle cause degli agglomerati urbani incivili, una delle cause degli agglomerati costieri deturpanti.

L'altra questione generale che la legge non risolve è quella dei vincoli. Qui, proprio nell'articolo 3, è detto che sarebbero strumenti per l'uso e la tutela del territorio, i vincoli.

Già questa è giuridicamente un'inesattezza. Un vincolo non può essere di per se stesso uno strumento di pianificazione territoriale, ancora meno può essere uno strumento per l'uso del territorio: lo strumento per l'uso del territorio non può essere un atto singolo, qual è un vincolo, ma deve essere un piano più o meno generale. Ma il problema di fondo è ancora un altro. Sappiamo tutti che i vincoli, che rientrano nel quadro di ciò che il piano regolatore casualmente distribuisce, quanto a rilevanti incrementi di valore dei suoli, hanno provocato una copiosa discussione e una copiosa giurisprudenza.

Questi vincoli quanti anni valgono? Di che vincoli si tratta? Dovrebbe, con un atto ammini-

strativo non con una legge, la Regione addirittura stabilire ad esempio vincoli di inedificabilità? Mi pare assurdo.

MARRACINI (P.S.d'Az.). Senza indennizzo.

ANEDDA (M.S.I.-D.N.). Quello dell'indennizzo è un altro discorso. Voglio essere ancora più chiaro: io non parlo contro il vincolo, quando vedremo il vincolo per quanto riguarda le distanze dalla costa mi pronuncerò a favore, come ho già fatto; mi riferisco al vincolo genericamente inteso, attribuito e distribuito con un atto della Giunta regionale.

CANALIS (P.C.I.). Non della Giunta.

ANEDDA (M.S.I.-D.N.). Come no? E' un atto della Giunta approvato dal Consiglio. Chiedo scusa, non ho segnato l'articolo, eccolo qua, l'ho trovato, l'articolo 5 ultimo comma o comma sesto: "le direttive ed i vincoli regionali sono approvati dal Consiglio previa deliberazione della Giunta". Non è una legge.

CABRAS (P.S.I.). Possono mettere vincoli anche i Consigli comunali.

ANEDDA (M.S.I.-D.N.). Questa non è una legge; il Consiglio regionale non è il Consiglio comunale e ognuno ha i suoi strumenti; come se il Parlamento emanasse un atto amministrativo. Il Parlamento o delibera o approva delle leggi, queste sono le strade; come se il Consiglio comunale approvasse una legge, non potrebbe. Quindi un vincolo deliberato dalla Giunta, approvato dal Consiglio, un vincolo che diventa strumento di pianificazione urbanistica, un vincolo del quale non è indicata in legge nemmeno la durata temporale.

CANALIS (P.C.I.). Cinque anni.

ANEDDA (M.S.I.-D.N.). No, io forse non riesco ad essere chiaro, questa volta sono in giornata cattiva. Il problema è questo: o la Regione si dota di una legge regionale generale nella quale compie tutte le previsioni che valgano nel territo-

rio della Regione ed esercita così i suoi poteri legislativi, qualunque essa sia, oppure si crea confusione. Se la Regione pretende, come questa legge pretende, di creare un aborto che per una parte lascia in piedi norme dello Stato, per una parte lascia in piedi norme settoriali, per altra parte crea tutta una serie di livelli di pianificazione urbanistica ed impone dei vincoli con strumenti urbanistici, allora crea, non chiarezza, ma confusione.

Credo che una legge urbanistica generale, chiedo scusa della divagazione, ma un po' ci sono stato tirato, credo che una legge (così l'ho sempre concepita, posso sbagliare, per carità), una legge urbanistica regionale, debba essere una legge generale complessiva che, nella cornice dei principi generali dello Stato, detti per la Regione sarda precise regole. Quando invece una legge - lo dico senza offesa per nessuno, per carità! - fa un malo frammischiamento delle leggi del '39 e delle leggi caotiche che in questi trent'anni si sono accavallate in Italia, credo non si tratta di una buona legge. Questo articolo non vale certo a chiarire la situazione.

Uno dei guai di questi anni (ho una mia opinione e debbo dire che non è stata disattenzione, ma è stata molta attenzione, perché è nella confusione che si sono creati i favori e gli imbrogli), una delle notorie distorsioni è stato l'accavallarsi delle leggi e soprattutto l'accavallarsi dei piani settoriali ai quali ancora qui fate riferimento.

L'ultima osservazione va ricollegata a quanto dicevo all'inizio, prima di divagare, con lo schema del territorio, l'emendamento di cui discutiamo deve essere posto in relazione con il numero 115 della Giunta. L'emendamento 115 dimostra la scarsa convinzione e la volontà di compromesso. Si afferma che è facoltà della Regione dotarsi di uno o più schemi di assetto territoriale, come espressione coordinata delle direttive dei Comuni. Indica una facoltà, non lo rende obbligatorio: quindi potrà non esserci, quindi è come se non ci fosse. Credo che su questo punto nessuno possa contraddirmi: è come non ci fosse, perché il tutto cammina anche senza lo schema. Non solo, ma potranno esserci più schemi: e non si comprende se siano schemi con delimitazione territoriale, schemi con delimitazioni settoriali, schemi con delimitazione, se mi si passa il termine, qualitativa.

A che si riferiranno gli schemi? Ad un ambito del territorio, ad un tipo di produzione oppure ad una qualità? Possono riguardare tutte o uno solo tra questi. Non è più uno schema generale, è uno schema territoriale e torniamo all'errore del sovrapporsi di strumenti diversi: i piani produttivi, i piani artigianali, i piani per l'edilizia popolare; ciascuno ha camminato con le sue gambe e per le sue direzioni senza un quadro generale che avesse a livelli superiori una programmazione.

Lo schema, la programmazione settoriale nell'ambito dell'urbanistica è la più grande tra le cause del disordine urbanistico del quale ci lamentiamo. Ecco perché, ripeto, senza proporre emendamenti e senza sperare di convincere alcuno, noi osserviamo che questo articolo va completamente modificato e va modificato in due sensi: ponendo al primo livello lo schema di assetto territoriale, lasciando, se si vogliono lasciare, i piani territoriali paesistici come conseguenza o come contenuti nello schema di assetto territoriale generale; ponendo gli altri livelli di programmazione nell'interno di questi due piani e abolendo quell'esplicitare le direttive e i vincoli e successivamente gli schemi, come atti o strumenti di pianificazione relativi a determinati settori di intervento o a determinate zone del territorio regionale.

Anche qui bisogna intendersi, questo metodo, non dico che diventerà, non dico che lo si voglia far diventare, ma può diventare strumento di favoritismo. Lo dico perché si sappia che ce ne siamo accorti, perché altrimenti si potrebbe pensare che certe norme ci vengono sfilate di sotto. No, lo state facendo e siccome adesso lo rileviamo non potrete dire di non saperlo; state creando una norma per creare favoritismi, più esattamente, per crearvi uno strumento di clientela economica. Si tratta di una norma, scusate, ogni tanto una parola seria va detta, vile in termini di pianificazione; lo è perché viene approvata nel 1989 quando abbiamo alle spalle ciò che tutti sappiamo in tema di malformazione e di corruzione nell'uso del territorio.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Soro. Ne ha facoltà.

SORO (D.C.). Signor Presidente, in un primo momento, nelle interlocuzioni verificatesi nel

corso del dibattito generale su questa legge, c'era sembrato di poter valutare positivamente l'intendimento rappresentato dalla maggioranza di proporre un emendamento che introducesse nella norma la figura dello schema di assetto territoriale, che era stata una delle richieste sulle quali più a lungo la Democrazia Cristiana si era soffermata nel dibattito. Vedendo poi la traduzione materiale in emendamento di questa figura abbiamo avuto, e abbiamo, la sensazione che si sia trattato più di un atto di cortesia parlamentare che non di una volontà manifesta di tradurre la discussione generale in atti amministrativi e legislativi che abbiano una compiutezza, di tipo legislativo, più aderente alla domanda emersa non solo in questo Consiglio regionale, ma in una pluralità di sedi all'interno della società sarda.

Il testo, così formulato, prevedendo la coesistenza di più strumenti (gli schemi di assetto territoriale, direttive e vincoli, i piani paesistici, tutti eventuali, tutti possibili, non necessariamente fra di loro coordinati) rappresenta quel pasticcio di cui parlava l'onorevole Anedda. D'altra parte leggendo il contenuto anche dell'emendamento numero 115 all'articolo 5, formulato dalla maggioranza, ci si convince proprio che è stato una sorta di specchietto per le allodole, ma noi non siamo tali.

Si dice infatti che gli schemi di assetto territoriale potranno prevedere, tra l'altro, la determinazione del fabbisogno abitativo, la rete delle principali linee di comunicazione, eccetera; e che questi schemi sono espressione coordinata delle direttive e dei vincoli per settori di intervento e per determinate zone del territorio della Regione. Però, questo coordinamento non avviene in una gerarchia di atto programmatico perché sussiste una fortissima contraddizione (e qui vorrei sentire, se è possibile, l'opinione dell'assessore Cogodi che su questa materia si è più volte espresso in termini differenti dalla filosofia che si evince da questo combinato di emendamenti); vengono elevate infatti a un rango di atto programmatico, con dignità uguale a quella degli schemi di assetto territoriale, queste direttive e vincoli che sono invece una esplicitazione dell'atto di programmazione: c'è una gerarchia tra gli atti di programmazione che va rispettata. Non si possono porre sullo stesso

piano, considerandole come possibili alternative, le direttive e i vincoli, i piani paesistici e lo schema di assetto territoriale al cui interno i primi dovrebbero essere coordinati. E' un ulteriore elemento di confusione introdotto in questa legge che non ne aveva certo bisogno. Nella discussione generale era già emersa la considerazione, avanzata non solo dall'opposizione democristiana ma diffusa nel Consiglio, che questa legge necessitava di maggior chiarezza per poter essere una legge organica (esigenza comunemente espressa) in grado di riassumere tutta intera la legislazione regionale in materia di governo del territorio, di dare riferimenti certi, di dare atti di programmazione come riferimento generale per le pianificazioni territoriali. Con questo atto, così come è confezionato, sicuramente viene meno la premessa.

Per quanto riguarda poi i piani paesistici, elevati anch'essi al rango di un atto di programmazione che disciplina in modo generalizzato il territorio regionale, si attinge ad una figura della normativa nazionale del piano paesistico trasformandone però il contenuto. Questo è oggetto di dubbia legittimità, il collega Dettori l'ha richiamata, e a noi viene il dubbio che una non attenta valutazione di questi aspetti, che si possono tradurre nel rinvio della legge o comunque in ulteriori conflittualità e contenziosi nell'ambito dell'amministrazione del territorio, riveli una tentazione forte in questa maggioranza: quella di fare una legge qualunque, comunque, al di là delle finalità che il provvedimento si propone.

Noi vorremmo che così non fosse, anzi vi chiediamo di dimostrarci il contrario accettando la discussione e il confronto delle opinioni, non il monologo sordo in cui una parte esprime le proprie opinioni e l'altra tace. Se invece l'intendimento fosse proprio quello detto sarebbe una cosa molto grave e noi non mancheremmo di contrastarla, all'interno e all'esterno di quest'Aula.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Floris. Ne ha facoltà.

FLORIS (D.C.). Signor Presidente, credo che i colleghi che mi hanno preceduto abbiano, con dovizia di particolari, posto l'accento particolarmente su questo articolo che individua gli stru-

menti ed i livelli della pianificazione territoriale. Il sistema che la Giunta ci ha proposto è debole e disorganico soprattutto nella struttura. E su questo era d'accordo, e lo è stato ripetutamente ed in più circostanze, l'Assessore regionale dell'urbanistica che oggi non accoglie gli emendamenti presentati dalla Democrazia Cristiana. Credo appaia evidente la rinuncia al più importante livello di pianificazione, quello che comprende tutto il territorio regionale e che rappresenta - come abbiamo avuto modo di dire anche durante la discussione generale - l'unico possibile momento in cui si possa svolgere l'equilibrata integrazione della tutela e della valorizzazione delle risorse culturali, faunistiche, ambientali e naturalistiche con le trasformazioni funzionali agli indirizzi, ai programmi di sviluppo della Regione.

Gli strumenti individuati, i piani territoriali paesistici appaiono a nostro giudizio limitati come ambiti territoriali di interesse e non potranno che abbracciare diversi episodi staccati della realtà regionale; né può ipotizzarsi che una somma di piani paesistici possa naturalmente condurre ad un organico strumento di pianificazione. Questa carenza però, onorevoli colleghi, come sottolineava il collega Anedda è voluta; e in una delle proposte che hanno portato a questa formulazione, precisamente quella presentata dagli onorevoli Canalis e più, si può intravedere la filosofia che la guida, perché in essa si legge: "In primo luogo si è dovuto prendere atto del sostanziale fallimento della cosiddetta pianificazione 'a cascata'; questa si fonda su un sistema di piani onnicomprensivi e gerarchici che, già previsti nella legge 1150, sono stati riproposti con varie e complesse articolazioni dalla classe politica di ogni Regione nella convinzione che quel modello fosse l'unico valido a programmare il territorio. Il sistema fallisce" - sostiene - "perché mancano i piani di livello superiore; così dovunque. Se la Sardegna non si è dotata dello schema di assetto territoriale di cui alla legge 33, nessuna Regione ha un piano territoriale se si escludono il Friuli e l'Umbria, tanto che ci si chiede se un tale strumento serva davvero".

Perciò oltre a non avere inserito i piani paesistici in uno strumento di valore più alto e più ampio di livello regionale (è da ritenere perciò che non siano stati predisposti ancora i piani affidati

da anni, né si sa quando saranno predisposti), si sono individuati come massima espressione di coordinamento regionale le cosiddette direttive e i vincoli. Questo è il punto. E neanche l'emendamento proposto da questo si discosta. In questa logica abbiamo da un lato dei piani delimitati come ambito, i piani paesistici, e dall'altro degli strumenti: direttive e vincoli, ad essi collegati con gli schemi di assetto territoriale che, a nostro giudizio, sono limitati come efficacia e come portata. E dirò di più: questa impostazione appare quanto mai provvisoria e precaria per una amministrazione regionale che intenda governare realmente il suo territorio. Sono evidenti i sintomi di una abdicazione alle proprie funzioni e la mancanza di un disegno politico di ampio respiro che abbracci, come diceva l'Assessore, le molteplici esigenze della società attuale, fungendo da elemento aggregante per gli enti operanti sul territorio. Non è infatti lontanamente ipotizzabile, nemmeno da un punto di vista concettuale, la rinuncia ad un piano generale con la motivazione delle grandi difficoltà di predisposizione.

Noi dimentichiamo, non so se volutamente o meno, che abbiamo portato avanti una battaglia civile, combattuta e vinta, per estendere la pianificazione a tutto il territorio comunale. E peraltro ogni comune oggi ha normalmente più di un piano di attuazione, sia piano particolareggiato o piano di lottizzazione. Le amministrazioni moderne pianificano, e hanno pianificato anche i privati; a tutti appaiono evidenti le difficoltà superate, perché anche l'operatore privato si convincesse a cedere terreni per la realizzazione di servizi o di infrastrutture, a intervenire quindi urbanisticamente. Non può ritenersi, onorevole Assessore, che una Regione avanzata, o che tale vuole essere, possa fare a meno di un atto di indirizzo e di coordinamento che stabilisca le linee fondamentali e l'assetto del territorio rendendo compatibili programmi di sviluppo economico, comportanti trasformazioni territoriali, con gli obiettivi di tutela e di valorizzazione delle risorse culturali, paesistiche, ambientali e naturalistiche.

Pertanto secondo noi, e speriamo non soltanto secondo noi a questo punto, per definire organica o meno questa legge il piano di inquadramento regionale deve essere posto al vertice della

gerarchia della pianificazione, della cosiddetta "cascata dei piani". Così come è da ritenersi di fondamentale importanza il piano comunale, ecco perché noi tra i soggetti e gli strumenti abbiamo creato questo equilibrio armonico. Per questi due estremi livelli non solo possono ma debbono essere assicurati gli strumenti pianificatori; come ogni cittadino deve avere diritto alla pianificazione di ogni porzione del territorio comunale, così ogni amministrazione comunale ha e deve avere il diritto ad analoga attenzione da parte della Regione. Non solo, la pianificazione deve avvenire tramite un processo democratico che solo la formazione di un piano può garantire; sono per questo da evitare, il più possibile, provvedimenti parziali e perentori – come sono stati definiti – tipo le direttive o i vincoli.

Altro limite del piano paesistico, così come individuato dalla proposta (arrivati a questo punto cosa devo dire, della Giunta?), è quello di non potersi considerare esaustivo sotto il profilo del ruolo e della funzione del territorio. Non può ipotizzarsi che possano essere trascurate le necessità di sviluppo del territorio stesso che portano a iniziative residenziali, turistiche, artigianali, industriali, commerciali, direzionali. Ma come è possibile che si esaurisca tutto questo col piano paesistico! Questi settori, che sono una parte trainante dello sviluppo e dell'economia della Sardegna, devono avere l'opportunità e la possibilità di essere inquadrati in piani subregionali o di settore, perché possano naturalmente confrontarsi nel rispetto delle risorse naturali, ambientali e culturali. Ecco perché l'ambito di queste pianificazioni intermedie non è detto debba necessariamente identificarsi con i limiti del territorio provinciale, proprio perché il significato di tale livello di pianificazione può essere o di settore (ad esempio di sviluppo industriale o turistico) o potrebbe coincidere con un'area complessa, per esempio la vasta area cagliaritana. Questi ambiti di intervento quindi non possono essere che definiti da un piano regionale generale.

In definitiva noi abbiamo proposto tre livelli di pianificazione regionale. Il piano paesistico ambientale, come una carta fondamentale delle forme di tutela, di valorizzazione e di uso del territorio; il piano di inquadramento territoriale, quale

disegno generale di sintesi delle trasformazioni territoriali in funzione dello sviluppo economico e sociale delle comunità regionali. Abbiamo proposto cioè i livelli di vasta area con i piani paesistici e i piani territoriali d'area, e di livello comunale con i piani urbanistici comunali. E con questo sistema di pianificazione territoriale, che noi proponiamo, si ritorna alla necessaria e dovuta gerarchia dei piani. Un piano di livello inferiore deve perciò adeguarsi alle indicazioni di quello superiore; si fa fronte alla emergenza paesistica con un parallelo sistema di pianificazione, a cui dovranno adeguarsi tutte le altre pianificazioni. Si normalizza il sistema dei piani di vasta area che sostituisce la numerosa, e spesso anche poco efficiente, casistica di pianificazioni intermedie attualmente previste dalle nostre leggi e si dà impulso al piano quadro generale come atto complesso di formazione regionale, ma aperto – lo ripeto in chiusura, onorevole Assessore – all'indispensabile apporto delle realtà locali, per ripetere la frase che lei ebbe a dire ai nostri amministratori in un incontro con la Giunta regionale.

PRESIDENTE. Per esprimere il parere della Giunta sugli emendamenti ha facoltà di parlare l'onorevole Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica.

MERELLA (P.R.I.), Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica. Io alle osservazioni testé fatte voglio non replicare ma tentare, se è possibile, di portare elementi di chiarimento.

Noi partiamo da una fotografia dell'esistente e dalla constatazione che della dotazione degli strumenti urbanistici di livello locale, di cui praticamente tutti gli enti locali territoriali si sono dotati, abbiamo verificato e toccato con mano certe distorsioni, certe incapacità che assumiamo per esprimere valutazioni globali e complessive.

Abbiamo parlato degli studi di disciplina delle fasce costiere che si sono accatastati l'uno sull'altro; abbiamo parlato della sovrapposizione di piani che non dialogavano tra loro, del fatto che non si sono mai realizzati in Sardegna i piani territoriali di coordinamento perché c'era incomunicabilità tra gli enti locali; abbiamo constatato la inadeguatezza o la incapacità – verosimilmente è un fatto da scontare – nella intenzione di organizzare la

pianificazione territoriale dal basso, perché questa è stata la pianificazione territoriale così detta dal basso, quella dell'approntamento degli strumenti urbanistici degli enti locali territoriali. E allora si è partiti con l'ipotesi dello schema di assetto territoriale quale strumento ad un tempo di piano onnicomprensivo di uso e tutela del territorio, di salvaguardia ambientale, di volano per lo sviluppo. E c'è stato, ed è tuttora in atto, un confronto, diciamo quasi filosofico, se questo strumento di pianificazione sia un elemento agile, snello, flessibile. Ma dobbiamo anche chiederci: questo strumento di pianificazione, ove esso fosse esistito, da quali presupposti culturali e di confronto politico sarebbe potuto nascere?

Tuttavia, verificata la impraticabilità di uno strumento onnicomprensivo e la necessità di privilegiare, più che un andamento di carattere piramidale dove ci sia un vertice, lo schema di assetto territoriale onnicomprensivo, si è individuata nella possibilità di emanare direttive, di fissare vincoli, di dotarsi di schemi di assetto territoriale di settore, cioè di singoli atti di programmazione generale, la possibilità di offrire quegli strumenti di governo del territorio che fino ad oggi non ci sono stati. Il collega Floris si richiama all'esigenza della gerarchia, ma la gerarchia funzionale di fatto esiste, in una considerazione puntuale e precisa delle esigenze degli enti locali che - lo vedremo meglio negli altri articoli collega Floris - saranno svincolati dagli obblighi e dai controlli di merito sulla loro volontà di uso e di gestione del proprio territorio, quando nelle mani dei Consigli comunali, e solo di essi, noi porremo le scelte di fondo che riguardano appunto l'uso e la tutela del territorio comunale.

Bene, le volontà degli enti locali si collegano, si confrontano, contribuiscono a far sì che si formuli un ordito organico di norme e di atti di programmazione così come noi, nell'emendamento numero 115, li abbiamo previsti. Ma c'è di più, perché tutte le volte che dovessero sorgere delle nuove evidenze, in rapporto all'evoluzione e alla domanda di sviluppo che ci può essere nell'Isola, noi possiamo sempre dare risposte puntuali, precise, snelle ed organiche e non bloccate ed ancorate a fatti che si collegano ad un progetto grandissimo, ma dai contorni estremamente confusi.

Noi abbiamo anche previsto l'esistenza dei

piani territoriali paesistici quali strumenti credibili di pianificazione territoriale che superino, come si è fino ad oggi verificato, il fatto che non è mai esistita una pianificazione di carattere sovracomunale perché nessuno sapeva, nessuno voleva, nessuno capiva come essa si potesse esplicitare. L'individuazione dei piani territoriali paesistici, i cui contenuti sono elencati all'articolo 8 che discuteremo successivamente, è una risposta esauriente e molto ben definita di ciò che intende e deve fare l'ente Regione in termini di pianificazione territoriale.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare, per dichiarazione di voto, l'onorevole Dettori. Ne ha facoltà.

DETTORI (D.C.). Sento la necessità, signor Presidente, di rimarcare questa metamorfosi dell'assessore Merella. Una metamorfosi strana e davvero inspiegabile.

MERELLA (P.R.I.), Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica. Mi volete mettere addosso dei vestiti che non voglio indossare.

DETTORI (D.C.). In tutti gli atti e in tutte le circostanze l'assessore Merella si è sempre dichiarato sostenitore convinto dello schema di assetto territoriale come strumento organico e generale della pianificazione urbanistica.

MERELLA (P.R.I.), Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica. E lo sono ancora!

DETTORI (D.C.). Non intendendo per schema di assetto territoriale un qualcosa di settoriale e particolare che potesse essere utilizzato quando lo si riterrà opportuno. Anche secondo l'assessore Merella (voglio ricordargli in particolare la relazione che svolse al convegno con gli amministratori locali, nonché le relazioni di tutti gli studiosi che intervennero sull'argomento), questo schema di assetto territoriale era posto proprio al vertice della pianificazione urbanistica: al vertice.

Ora, è vero, come diceva il collega Anedda, che si vuole tentare un compromesso, una mediazione; sono però un compromesso ed una mediazione che, a nostro avviso, peggiorano di gran

lunga quella che era la previsione del testo unificato della Commissione. Si aggiungono e si incrociano infatti livelli diversi di pianificazione; sia nella dizione dell'emendamento numero 113 che in quella del numero 115 poi la confusione aumenta: non c'è una schiarita di intendimenti e di propositi ma c'è un'accentuazione degli strumenti della pianificazione senza che a questi strumenti, l'abbiamo detto, sia dato contenuto preciso e, soprattutto, sia data possibilità concreta di operare.

Sugli stessi piani paesistici si sono espressi in tanti e tutti con parole di critica, o di perplessità quanto meno. Anch'io aggiungo una considerazione critica che è stata già fatta in precedenza e alla quale è stato risposto, a nostro avviso, in modo insoddisfacente. Noi ci chiediamo, per esempio, come i piani paesistici possono diventare strumenti di pianificazione generale urbanistica se, al momento, le zone individuate come oggetto di questa pianificazione sono solamente 16 e territorialmente molto limitate.

Non si comprende inoltre, dal contesto della legge, che fine faranno i piani paesistici già avviati come studio, addirittura, come stesura materiale. Sarebbe necessario, secondo noi, scrivere una norma che colleghi questi piani paesistici, in fase di studio e di predisposizione, con la previsione normativa di questa legge perché altrimenti nascerà confusione in sede di applicazione della legge stessa.

I piani dell'assessore Fadda che fine faranno, dove andranno a finire? Dove andranno a finire tutti i soldi che la Regione sarda ha speso, e sta spendendo, per affidare gli incarichi? E' da prevedere una norma transitoria *ad hoc*? Noi crediamo che sia un problema che valga la pena di prendere in considerazione e sul quale sia opportuno decidere, prescindendo anche da tutte le argomentazioni generali che per noi restano valide nella loro interezza. Effettivamente questo emendamento numero 113 in qualche misura recepisce tutte le argomentazioni della Democrazia Cristiana, ma in modo tale da contribuire non al chiarimento quanto alla confusione e alla indeterminatezza giuridica e normativa.

Per queste ragioni la Democrazia Cristiana ritiene che l'emendamento numero 113 sia da respingere e chiede che anche da parte della mag-

gioranza, senza posizioni preconcepite di schieramento, ci sia un ulteriore momento di riflessione.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Saba per dichiarazione di voto. Ne ha facoltà.

SABA (D.C.). Onorevole Presidente, onorevoli consiglieri, questo è un punto fondamentale della legge. In effetti la carenza di questo provvedimento è proprio quella di non inquadrarsi in tutta l'elaborazione culturale, politica e istituzionale che noi abbiamo costruito in 15 anni di dibattiti, di confronto e di convergenze fra le forze politiche. Io mi onoro, per aver fatto parte della Commissione, di essere uno degli estensori della legge numero 33. E, a quei tempi, ebbi con l'onorevole Raggio un confronto molto serrato su questo strumento, lo schema di assetto territoriale, fortemente voluto dalla Democrazia Cristiana e dal Partito comunista che, essendo allora all'opposizione, era forse più preoccupato dei partiti di maggioranza di porre un punto fermo nella programmazione regionale in merito a questo strumento. L'onorevole Cabras potrà sentirsi a disagio, ma io ricordo che anche il Partito socialista era d'accordo su questo strumento fondamentale previsto dalla "33".

Qui adesso c'è una grande confusione; lo schema di assetto territoriale non è uno strumento urbanistico, è elementare. Quando noi però introduciamo, come si fa nell'emendamento numero 113, gli schemi di assetto territoriale, e poi nell'emendamento numero 115 diciamo che gli schemi di assetto territoriale sono espressione delle direttive e dei vincoli, credo che manchi del tutto la volontà di attuare questa previsione. Lo schema di assetto territoriale voluto dalla "33", chiedo scusa anche se è elementare lo ripeto, è la traduzione nel territorio delle indicazioni del piano generale di sviluppo e dei piani pluriennali: nasce dal piano generale di sviluppo. Senza una programmazione regionale a livello generale e senza la sua attuazione attraverso i piani pluriennali, non esiste lo schema di assetto territoriale, non ha senso! Quando l'Assessore nella sua replica poc'anzi ha parlato di schemi di assetto territoriale di settore (un'enormità, un concetto nuovo per me, e non do un

giudizio di valore, lo dico in termini di non coerenza con tutta l'impostazione della legge 33), io mi sono metaforicamente messo le mani nei capelli perché ho pensato: è vero che è passato del tempo e acqua sotto i ponti ne è passata, è vero tutto quello che si vuole, ma quello non è lo schema di assetto territoriale. Certo, lo schema di assetto territoriale può e deve dar luogo a piani attuativi, si deve articolare in piani di settore e in progetti speciali territoriali (strumenti presenti nella proposta di legge presentata da Floris e da altri colleghi tra cui il sottoscritto), ma queste sono specificazioni operative.

Quindi lo schema di assetto territoriale non è, e non può essere, l'espressione delle direttive e dei vincoli: è prima di tutto l'espressione della programmazione regionale.

Il tempo concesso per una dichiarazione di voto non mi consente di fare voli pindarici, che non sarebbero neanche opportuni, ma non posso esimersi dal chiedere a me stesso, classe dirigente, al mio e agli altri partiti: la vogliamo la programmazione regionale? Perché questa è una legislatura che si conclude senza un piano generale di sviluppo, senza i programmi pluriennali e adesso ci avviamo presumibilmente, ed è una velleità, a tempi brevi di adozione, di schemi di assetto territoriale che tali non sono.

Certo, siamo ad un appuntamento cruciale per il ruolo da assegnare alla Regione sarda: super provincia oppure ente di governo complessivo della Sardegna. Allora non sprechiamo parole che a loro tempo sono state usate per definire precisi istituti di programmazione che non attengono alla pianificazione urbanistica. Certo, la specificazione e l'articolazione dello schema di assetto territoriale avrà anche una sua specificazione urbanistica, avrà anche inevitabilmente una sua articolazione per settori.

PRESIDENTE. Onorevole Saba lei sta parlando da sette minuti, mentre la dichiarazione di voto come lei sa deve essere contenuta in cinque minuti. Io sono spiacente ma devo sollecitarla a concludere.

SABA (D.C.). Potrà e dovrà, in base alle scelte della programmazione regionale, indicare

come calare nel territorio gli indirizzi di carattere urbanistico.

Quanto previsto dall'emendamento numero 113, e mi riservo di intervenire nuovamente sull'emendamento numero 115, è uno stravolgimento che non si può consentire senza abrogare, in questa parte, la legge 33. Se noi rileggiamo la legge 33 infatti emerge chiaramente che lo schema di assetto territoriale non è uno strumento urbanistico ma la traduzione della programmazione regionale complessiva e dei suoi programmi di attuazione.

PRESIDENTE. Sempre per dichiarazione di voto ha chiesto di parlare l'onorevole Floris. Ne ha facoltà.

FLORIS (D.C.). Signor Presidente io sento il dovere di fare una dichiarazione, nei limiti consentiti dal Regolamento, perché ritengo sia di estrema gravità la mancanza di una riflessione su un problema così fondamentale come quello in discussione. Ed un fatto di estrema gravità è questo atteggiamento di superficialità che, forse, non ha precedenti nella storia autonomistica della Regione Sardegna. Perché metamorfosi e cambiamenti così repentini e così radicali su argomenti delicati che riguardano da un lato il rispetto dell'ambiente, della natura e del patrimonio territoriale in genere, e dall'altro i problemi dell'autonomia propositiva dei diversi livelli di responsabilità e quelli di chi ci ha eletto ad amministrare, credo siano di una gravità inaudita.

E mi limito soltanto a dare lettura di quanto l'Assessore ha detto il 16 dicembre 1988: "Il territorio oggi viene pensato come sistema che postula il superamento degli approcci settoriali, fino ad oggi praticati nel campo dell'urbanistica tradizionale o anche nella progettazione delle grandi infrastrutture, ed impone una visione coordinata e globale. Impongono uno studio ed una informazione di piano che postula nel territorio queste problematiche: assumere a dignità e ruolo delle questioni. Lo strumento formativo e al tempo stesso conoscitivo dell'esistente e previsionale deve essere progettato, finalizzato alla costruzione di un documento di fondamentale riferimento: lo schema di assetto territoriale, la carta di sintesi quale supporto necessario per il confronto tra i

diversi soggetti della pianificazione e cioè i comuni, enti intermedi, Regione”.

PRESIDENTE. Metto in votazione l'emendamento numero 6. Chi lo approva alzi la mano. *(Viene richiesta la controprova)*. Chi non lo approva alzi la mano.

(Non è approvato).

Metto in votazione l'articolo 3. Chi lo approva alzi la mano. *(Viene richiesta la controprova)*. Chi non lo approva alzi la mano.

(E' approvato).

Metto in votazione l'emendamento numero 113. Chi lo approva alzi la mano. *(Viene richiesta la controprova)*. Chi non lo approva alzi la mano.

(E' approvato).

Si dia lettura dell'articolo 4.

CHESSA, Segretario:

Art. 4

Ambiti di competenza degli strumenti

1. La Regione, le Province, i Comuni singoli o associati e le Comunità montane per quanto previsto dall'articolo 7 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, esercitano, negli ambiti delle rispettive competenze, definiti dalla presente legge, le funzioni relative alla pianificazione urbanistica concernenti la disciplina dell'uso del territorio e di salvaguardia ambientale.

2. In particolare:

a) la Regione con le direttive e i vincoli disciplina l'uso del territorio e detta norme per la predisposizione dei piani urbanistici delle Province, delle Comunità montane e dei Comuni singoli o associati; con i piani territoriali paesistici individua le zone di particolare pregio naturalistico e ambientale e ne detta le norme d'uso;

b) la Provincia, con il piano urbanistico provinciale esteso all'intero territorio o diviso in più

ambiti sempre compresi nella circoscrizione amministrativa, assicura, per le materie di cui al successivo articolo 12, la coerenza degli interventi alle direttive e vincoli regionali, e ai piani territoriali paesistici;

c) la Comunità montana, in coerenza con la pianificazione regionale e con il piano urbanistico provinciale, può redigere un piano urbanistico di cui all'articolo 7 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102;

d) il Comune con il piano urbanistico comunale o intercomunale assicura la equilibrata espansione dei centri abitati in coerenza con le direttive e i vincoli regionali; in conformità alle previsioni del piano urbanistico provinciale regola l'uso del territorio agricolo e delle parti destinate allo sviluppo turistico e produttivo industriale-artigianale, detta norme per il recupero e l'uso del patrimonio edilizio esistente, per una adeguata dotazione di servizi sociali e di carattere infrastrutturale del territorio comunale.

PRESIDENTE. A questo articolo sono stati presentati tre emendamenti. Se ne dia lettura.

CHESSA, Segretario:

Emendamento sostitutivo parziale Floris - Dettori - Isoni - Manunza

Art. 4

Il primo comma è così sostituito:

“La Regione, le Province, i Comuni e le Comunità Montane, per quanto previsto dalla legge 3 dicembre 1971, n. 1102 e dalla legge regionale 3 giugno 1975, n. 26, esercitano, nei rispettivi ambiti, le funzioni relative alla pianificazione urbanistica concernenti la disciplina dell'uso delle risorse territoriali ed ambientali”. (7)

Emendamento sostitutivo parziale Floris - Manunza - Dettori - Isoni

Art. 4

Il secondo comma è così sostituito:

“In particolare:

a) la Regione, con lo schema di assetto territoriale, disciplina l'uso del territorio ed assicura che le finalità di sviluppo socio-economico regionale siano tradotte in coerenti scelte di utilizzazione e tutela delle risorse territoriali.

Con i piani territoriali paesistici, la Regione, inoltre, individua, delimita e pianifica le zone di particolare pregio naturalistico e ambientale e ne cura le norme d'uso;

b) le Province, con il piano di vasta area, prevedono gli interventi di assetto territoriale dei rispettivi ambiti nel rispetto dello schema di assetto territoriale regionale;

c) le Comunità Montane, in coerenza con la pianificazione regionale, redigono i piani di cui all'art. 7 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 e della legge regionale 3 giugno 1975, n. 26;

d) i Comuni con il piano urbanistico comunale disciplinano, in armonia con lo schema di assetto territoriale regionale e con i piani di vasta area, l'uso del territorio e formulano le prescrizioni per l'edificazione attraverso il regolamento edilizio e comunale.” (8)

Emendamento aggiuntivo Cogodi - Carta - Morittu - Merella - Mannoni

Art. 4

Al secondo comma punto a) dopo le parole “la Regione con le direttive e i vincoli” aggiungere le parole: “e con gli schemi di assetto territoriale”. (112)

PRESIDENTE. Uno dei presentatori degli emendamenti numero 7 ed 8 ha facoltà di illustrarli.

SORO (D.C.). Si danno per illustrati.

PRESIDENTE. Per illustrare l'emendamento numero 112 ha facoltà di parlare l'onorevole Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica.

MERELLA (P.R.I.), *Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica*. Si dà per illustrato.

PRESIDENTE. Per esprimere il parere della Giunta sugli emendamenti numero 7 ed 8 ha facoltà di parlare l'onorevole Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica.

MERELLA (P.R.I.), *Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica*. La Giunta non accoglie questi emendamenti per le motivazioni dette in premessa. Ad esempio nell'emendamento numero 7 la presenza delle comunità montane, al primo comma, è in chiaro contrasto con il contenuto dell'articolo 2; il secondo comma, del quale il gruppo della Democrazia Cristiana propone una riscrittura, appare alla Giunta regionale parziale e non coerente con il contenuto dell'articolo 3 testé approvato.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sull'articolo e sugli emendamenti. Ha chiesto di parlare l'onorevole Dettori. Ne ha facoltà.

DETTORI (D.C.). Noi abbiamo previsto, con questi emendamenti, un'articolazione diversa dei soggetti e degli strumenti della pianificazione. Ci sembrava infatti più convincente la tesi secondo la quale soprattutto da parte delle province e delle comunità montane ci fosse la possibilità di predisporre piani che avessero valenza per ambiti territoriali limitati e non generali per l'intero territorio provinciale.

Abbiamo quindi previsto la possibilità per questi soggetti della pianificazione di predisporre il piano di vasta area che consente anche la settorializzazione del territorio provinciale in ambiti omogenei dal punto di vista dell'uso e della tutela del territorio. Il piano di vasta area ci sembra (e gli emendamenti hanno questa finalità) uno strumento più flessibile e con maggiori possibilità di aderenza all'articolazione territoriale, particolare e non omogenea, della nostra Isola, rispetto allo strumento di pianificazione provinciale che è, secondo noi, più ampio e probabilmente anche troppo dispersivo.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Anedda. Successivamente è iscritto a parlare l'onorevole Saba. Le iscrizioni sono chiuse con l'onorevole Anedda e l'onorevole Saba.

Prego, onorevole Anedda.

ANEDDA (M.S.I.-D.N.). Io parlo, sempre brevemente, perché rimango della opinione che ci sarebbe stato bisogno (ormai parlo al passato perché con l'approvazione di questa legge siamo avviati alla confusione) di ordine, chiarezza e semplificazione mentre la legge al caos normativo aggiunge il caos amministrativo. E io mi limito ad osservare che in questo articolo 4, senza nemmeno stabilire una gerarchia precisa, vengono indicati i soggetti abilitati – adopero questo termine non trovandone un altro – a predisporre degli strumenti: la Regione, la Provincia, la Comunità montana, il Comune. Si inseriscono inoltre in questa elencazione i piani territoriali paesistici, le comunità montane, il piano intercomunale. La prima osservazione è questa: non si comprende in termini amministrativi che cosa siano questi piani delle comunità montane, giacché le comunità montane non sono indicate tra i soggetti della pianificazione territoriale. Ed è questa una incongruenza che si rivela negli articoli successivi quando, alle comunità montane, viene attribuito uno specifico compito; non soltanto, nemmeno si comprende come questi piani delle comunità montane, che pure fanno riferimento alla pianificazione regionale, che non esiste, e al piano urbanistico provinciale, possano porsi l'uno in coerenza con l'altro.

L'altra osservazione è relativa alla coerenza di questa norma con quella contenuta all'articolo 15, lettera f), che contiene l'individuazione delle porzioni del territorio comunale da sottoporre a speciali norme di tutela e di salvaguardia. Il che se è all'interno dei piani paesistici è pleonastico, se è in contrasto con i piani paesistici crea ulteriore confusione. L'articolo 4, alla lettera a), stabilisce – lo sappiamo – che la Regione detta direttive; alla lettera b), invece, che la provincia col piano urbanistico provinciale esteso all'intero territorio assicura, eccetera, eccetera. Qual è la preoccupazione e l'allarme? Ed è, più che preoccupazione, allarme, che la stessa dizione "estesa all'intero territorio" non è indicata per le direttive e per i vincoli. Il che lascia aperta la possibilità che la Regione, anziché dotarsi di una normativa generale, come tutti a parole auspicano ma come la maggioranza in pratica non sta attuando, adotti in base all'e-

mendamento già approvato degli schemi settoriali sia per quanto riguarda settori di intervento, sia per quanto riguarda il territorio e disciplini, in maniera diversa, parti del territorio e parti degli interventi con vincoli differenziati. Questo perché la legge non impone alla Regione di attuare direttive e vincoli uguali per l'intero territorio regionale, il che assomma alla molteplicità dei piani e degli interventi una ragione in più di confusione.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Saba. Ne ha facoltà.

SABA (D.C.). Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, io preliminarmente devo con molto rispetto registrare, agli atti del Consiglio, una procedura che a me risulta nuova. Quella cioè di chiudere l'iscrizione alla discussione degli articoli. Io questo lo devo far presente esprimendo le mie perplessità, ovviamente non contestando la decisione del Presidente sotto l'aspetto procedurale, ma sotto quello della prassi. Finora si era sempre consentita, con la discussione in corso, l'iscrizione a parlare, anche perché da un intervento può nascere l'esigenza di una precisazione o di una replica che il confronto politico parlamentare ha sempre consentito.

Io non ho presente se il nuovo Regolamento preveda questa disciplina, di sicuro non la prevede l'attuale Regolamento; anzi, la prassi costante non ha mai determinato la richiesta, articolo per articolo, di iscriversi a parlare.

Io prendo atto comunque della novità e devo dire che per ogni articolo, sia che debba intervenire o non debba intervenire, per sicurezza mi iscriverò per poi, semmai, rinunciare. Infatti, se si dovesse instaurare questa procedura, soprattutto un partito di opposizione che ha bisogno di tempo e di vedere anche come si svolge la discussione, adotterebbe questa tattica.

Detto questo noi, con l'emendamento numero 8, abbiamo voluto ribadire l'impostazione che nasce dalla legge 33, cioè dallo schema di assetto territoriale come atto di programmazione e non di pianificazione urbanistica. E, chiedendo di emendare la lettera a) in particolare, la Regione con lo schema di assetto territoriale cosa fa? Disciplina l'uso del territorio ed assicura che le finalità di

sviluppo socio-economico regionale siano tradotte in coerenti scelte di utilizzazione e tutela delle risorse territoriali. Questo è lo schema di assetto del territorio: un atto connesso alla programmazione economica generale che, ovviamente, va aggiornato in base poi alle specificazioni che nascono dai piani pluriennali di attuazione della programmazione economica generale e della programmazione socio-economica della Regione.

Io poc'anzi, data la ristrettezza della dichiarazione di voto, non mi sono potuto intrattenere su questo aspetto; però - lo annunciavo già - noi ci troviamo davanti ad una domanda politica e culturale, prima culturale che politica, di fondo: riteniamo che la programmazione economica debba presiedere ancora al governo della Regione e sia il ruolo prioritario della Regione sarda in una funzione appunto di governo? O andiamo verso una regione superprovincia che volta per volta attua interventi che nascono da quadri superiori determinati dal flusso delle risorse finanziarie? In effetti a me sembra che ci stiamo avviando verso questa ipotesi: man mano che arrivano delle risorse ci poniamo il problema di organizzarle, più che programmarle, la loro distribuzione per settori e nel territorio. E questo sarebbe lo scopo di un'Agenzia dello sviluppo che sottostà alla strategia politica espressa da un ente di governo. In questo caso si tratta di una strategia dello sviluppo socio-economico della Sardegna, e un'Agenzia dello sviluppo si deve far carico non di costruirla ma di realizzarla, di attuarla nel modo più illuminato possibile in base alle risorse che le vengono destinate.

Da qualche tempo a questa parte a me sembra che qualunque tipo di risorsa (CEE, legge 64 per il Mezzogiorno, annualità del piano di rinascita, risorse del bilancio ordinario) lo utilizziamo, anche in termini seri e illuminati, per settori e per territorio, per esigenze che via via emergono. Perché? Perché dentro di noi ormai c'è una stanchezza culturale ed un disamore, per delusione e per scetticismo, su quella che è la nostra autonomia speciale, su quella che è la nostra responsabilità di governo della Regione sarda.

Certo, se facessimo il libro dei sogni e la nostra programmazione fosse la prospettazione di una Sardegna ideale del 2020 e, per traduzione, lo schema di assetto territoriale fosse la rappresenta-

zione di quella Sardegna tutta da realizzare, avremmo non una programmazione economica ma una programmazione sociale che deve ispirarsi a progetti non troppo lontani nel tempo e, non deve essere, soprattutto, rigida. Poc'anzi, l'assessore della programmazione Mannoni, durante uno scambio di battute molto veloce ma significativo, diceva una cosa molto profonda e molto intelligente; e cioè che ci spaventa lo schema di assetto territoriale, come se debba avere chissà quale volume, chissà quale numero di carte e di indicazioni puntuali eccetera.

Lo schema di assetto territoriale nasce dal piano generale di sviluppo e contiene (molte volte può anche essere un elaborato di non molte pagine) i punti fermi da realizzare nel territorio, che diventano essi vincoli della programmazione; costituiscono pertanto la condizione in base alla quale altri settori o altri interventi, in una scala di priorità, siano realizzati in modo autonomo o condizionato. Se io, per ipotesi, stabilisco che in una zona il volano prioritario per lo sviluppo socio-economico sia un porto industriale, o industriale e commerciale, è chiaro che quello diventa un vincolo territoriale. E non posso volere la botte piena e la moglie ubriaca progettando a fianco di questo altri interventi che possano condizionarne lo sviluppo e che non interagiscono in termini di moltiplicatore degli effetti dell'intervento prioritario che io ho stabilito nella programmazione del territorio, ma anzi diventano di reciproco condizionamento.

Ecco perché quando si parla di schemi di assetto del territorio si adopera una formulazione impropria; dovrebbe parlarsi infatti di specificazioni dello schema di assetto territoriale, della programmazione, peraltro previste e non impedita dalla legge 33.

Io, Regione sarda, devo avere il coraggio di fare una programmazione regionale e di tradurla in uno schema di assetto del territorio; poi, le specificazioni di questi indirizzi prioritari posso anche demandarle agli enti di programmazione di secondo grado come la provincia, la comunità montana o il comune. E invece noi ci domandiamo solo occasionalmente (appunto quando si parla di distribuzione di risorse finanziarie) che cosa vogliamo fare della Sardegna: intuizioni più o meno

felici.

Per esempio la Giunta regionale non è mai venuta, qui, a spiegarci perché a suo tempo prospettò al Governo Cagliari come unica soluzione per il porto internodale. E per inserire anche Porto Torres ed Olbia c'è voluta la protesta e la rivolta degli enti locali interessati della provincia di Sassari. E non era una dimenticanza che, tra l'altro, è stata superata con una semplice promessa, a futura memoria, che si studieranno quegli interporti con gli interventi del futuro piano di rinascita.

Un impegno quindi assunto per le prossime Giunte perché questa Giunta regionale non può disporre in merito dato che solo il Consiglio regionale può approvare l'utilizzo dei fondi del piano di rinascita. E le battaglie portate avanti dal collega Meloni nel Consiglio provinciale di Sassari, con le interpellanze e le interrogazioni, con le repliche sul giornale, anche in polemica aperta con altre forze politiche, hanno messo in luce che, in effetti, non è stata data se non una risposta illusoria. Ecco un esempio clamoroso di come non esiste una programmazione economica che abbia una visione ~~generale dello~~ sviluppo in Sardegna; si va per fatti ~~occasionalmente~~ e per intuizioni perché non ci siamo mai chiesti (attraverso sia un piano generale di sviluppo, sia i piani pluriennali di attuazione) che funzione abbiano per lo sviluppo della Sardegna i porti di Porto Torres e di Olbia, né in che rapporto situarli con il porto canale di Cagliari. E' un'assurdità ipotizzare questi porti con i finanziamenti in arrivo. Come si distribuiranno il lavoro e le funzioni? Come saranno volani di sviluppo? Sono tutte domande che possono avere risposta solo in un piano generale di sviluppo.

Ma quando la Giunta regionale ha avuto una possibilità di risposta al Governo l'ha fatto nel modo più semplice indicando il porto di Cagliari; ma non ha fatto nessuna battaglia perché alla Sardegna fosse riconosciuta, data la sua dislocazione geografica che le consente un ruolo di interlocuzione commerciale con diverse regioni italiane, più interporti. Ed è quanto ha ottenuto la Sicilia; perché io ricordo bene che nel decreto ministeriale era contenuta l'indicazione di due interporti per la Sicilia. Si dirà: altra popolazione!

RUGGERI (P.C.I.). Sei milioni di abitanti,

quattro volte la Sardegna e anche le distanze sono diverse.

SABA (D.C.). Sì, però tra Messina e Catania o tra Palermo e Messina non c'è né la distanza né l'interrelazione commerciale, diversamente articolata e vocata, esistente tra Porto Torres e Cagliari.

Questa è una riprova del fatto che quanto ha detto la Giunta regionale, cioè che non era sua intenzione realizzare un interporto solo a Cagliari, non è vero. Però, siccome il Governo ne aveva indicato uno, di nascosto e senza portare il problema né in Commissione trasporti né in Commissione programmazione ha indicato Cagliari. Mi sembra giusto che abbia indicato il capoluogo di fronte alla concessione di un unico interporto; non mi sembra giusto che non abbia fatto una battaglia per avere più interporti, così come non mi sembra giusto che abbia operato questa scelta di nascosto, senza portare la questione nelle Commissioni competenti.

E' chiaro che stiamo parlando di sviluppo economico perché l'interporto è un volano di sviluppo, non solo delle attività portuali ma di tutte quelle connesse e dislocate nell'*hinterland*. Proprio per questo motivo noi contestiamo la scelta di un unico interporto, a Cagliari. Noi abbiamo infatti realtà economiche (industriali, commerciali, civili), ben distanti da Cagliari, dotate di strutture e infrastrutture che sono costate centinaia e migliaia di miliardi (alcune tuttora in costruzione) e che non possono essere abbandonate per un'unica realtà, grande ed importante ma che ha un'altra vocazione. Il porto canale di Cagliari infatti si chiama porto terminal Mediterraneo, mentre gli interporti in Italia sono nati proprio per favorire un tessuto interno di commercio fra i porti italiani. E si dà anche il caso (poiché il criterio di scelta è geografico e non istituzionale) che in più regioni ci siano più porti e più interporti; vedi Genova e Livorno che sono molto, molto vicini.

Uno schema di assetto territoriale, che non può precedere ma deve seguire il piano generale di sviluppo e poi si specifica in piani di attuazione, avrebbe dato risposta a queste domande, avrebbe determinato anche la ragione dei vincoli e delle direttive nascenti. La gerarchia ineludibile di una

programmazione dell'uso del territorio prevede: la programmazione economica generale, lo schema di assetto territoriale, le direttive, i vincoli e come specificazione per alcuni aspetti i piani paesistici. Questa maggioranza invece stabilisce un ordine esattamente opposto.

L'obiezione più giusta e più radicale è: ma allora noi come ci regoliamo col territorio? Dobbiamo aspettare il piano generale di sviluppo per proporre lo schema di assetto territoriale, o i piani di attuazione per le specificazioni degli schemi di assetto territoriale e poi procedere? Ed allora io rispondo con un'altra domanda ugualmente radicale: vogliamo governare la Sardegna senza programmazione? O vogliamo uscire una volta per sempre da questa sorta di mito per cui fare un piano significa scrivere un'enciclopedia, fare uno schema di assetto territoriale significa fare una ricerca *ex novo*, per di più prescindendo dal piano, che richieda tre o quattro anni di studio di chissà quali illuminati esperti (gli esperti ci vogliono sempre, magari chiamati dall'estero); e poi noi ci troviamo con dei monumenti che per modificarli ci vogliono ugualmente anni. E tutto si blocca. Questo non è governare!

Noi dobbiamo abbandonare non la cultura della programmazione, ma una cultura della programmazione concepita come la cristallizzazione ottimale, definitiva della città ideale, della regione ideale, dell'economia ideale. Programmare significa attuare o ricercare una strategia dello sviluppo in base a quello che si conosce. E, ormai, sappiamo a sufficienza sulla Sardegna e sui suoi problemi. Certo con molta attenzione, con l'ausilio degli esperti, in base alle risorse attuali, e a quelle realisticamente ottenibili in un lasso di tempo ragionevole, io devo programmare il soddisfacimento delle esigenze. Non adotto programmazioni incidentali, casuali, per settori, in base al flusso delle risorse e senza mai propormi una domanda complessiva.

Io spero che la Commissione sul malessere nelle zone interne, nel suo documento conclusivo (e certamente questo non mancherà da persone sensibili come i colleghi che ne fanno parte, ad iniziare dai colleghi della Democrazia Cristiana, come Antonello Soro), dopo tante considerazioni, giuste e fondamentali, ci dirà: guardate che noi

non abbiamo programmato lo sviluppo delle zone interne; c'è un'assenza di programmazione economica che si trascina da anni perché non abbiamo detto chiaramente che ruolo, che interconnessione e che interrelazione ci dev'essere tra lo sviluppo delle aree interne della Sardegna e quello delle zone urbano-costiere, e come queste diverse zone debbano essere coinvolte in un unico tessuto organico di sviluppo. A quel punto, stabiliti destinazioni ed interventi di sviluppo, nascono anche i vincoli e le direttive. Certo, se noi dovessimo impegnarci ad aggiornare il piano generale di sviluppo della Sardegna con la nostra rigidità, con la nostra vecchiezza culturale, impiegheremmo due anni di tempo per elaborare lo schema di assetto territoriale, almeno un anno per i piani paesistici come del resto sta avvenendo, un tempo indefinito per esprimere le direttive ed i vincoli, più altri due anni di studi e di ricerche. E' chiaro che così non si governa: la realtà deve andare avanti, deve camminare.

Io non sto facendo un appello alla superficialità, non sto facendo un appello al pressappochismo, non sto facendo un appello alla fretta però devo, con l'esperienza di trent'anni di vita politica (molti anni come amministratore comunale e quindici come consigliere regionale), dire che la classe dirigente italiana e sarda molte volte ha scambiato la funzione propria degli esperti (urbanisti, economisti, istituzionalisti eccetera), quella di elaborare studi e ricerche, con un altro tipo di funzione. Noi abbiamo necessità che questi esperti ci dicano dove sono i nodi, non che ci descrivano molte volte l'ovvio, non che ci diano volumoni polverosi che nessuno leggerà mai, o studi di prospezione di modelli macroeconomici o microeconomici molte volte pieni di equazioni matematiche che sono soltanto una esternazione di quanta scienza teorica ci può essere anche dietro a degli scienziati illustri sul piano economico o sul piano urbanistico.

Noi abbiamo bisogno (e questo è comune a tutto il mondo moderno) di sapere dagli esperti quali sono i punti nodali dello sviluppo, di ricevere un contributo che sia allo stesso tempo essenziale e traducibile in scelte politiche che soltanto noi dobbiamo effettuare.

Ecco perché, e mi avvio a concludere, noi ci

troviamo veramente frastornati di fronte all'impostazione di questa legge che, all'articolo precedente, indica i piani territoriali paesistici e gli schemi di assetto territoriale come uno strumento qualsiasi; poi, all'emendamento numero 115, li presenta come un'espressione delle direttive e dei vincoli. E' l'esatto contrario: lo schema di assetto territoriale è l'espressione della programmazione economica da cui discendono le direttive ed i vincoli.

Per questo motivo alla lettera a) del nostro emendamento numero 8 abbiamo indicato, con più precisione, il compito dello schema di assetto territoriale che, sì, disciplina l'uso del territorio ma in quanto assicura che le finalità di sviluppo socio-economico regionale siano tradotte in coerenti scelte di utilizzazione e di tutela delle risorse. E' questo e non altro lo schema di assetto territoriale; e questo strumento è anche l'atto di governo della Regione. Tutto il resto deve essere demandato alla responsabilità degli altri soggetti: province, comunità montane, comuni.

Attenti però, come diremo più avanti, che la provincia non svolga il ruolo di super comune, per cui questa legge rischierebbe di essere domani portata di fronte alla Corte costituzionale da un qualsiasi comune che si trovasse leso nelle sue prerogative fondamentali e costituzionali rispetto ad un atto di pianificazione urbanistica dell'ente provincia che invada, troppo dettagliatamente, gli ambiti in cui l'autonomia comunale deve essere salvaguardata.

Noi perciò chiediamo, anche se in chiusura di legislatura, un atto di coraggio a questa maggioranza, di coerenza rispetto all'*iter* di elaborazione di questa legge. Abbiamo visto, in via di fatto, l'abbandono della programmazione generale; abbiamo visto l'insofferenza di alcune forze politiche, ad iniziare dal Partito socialista, nei confronti della legge 33; benissimo: non è un tabù. Ma perché allora non riscriverla, dicendo chiaramente che cosa si vuole. Che non si vuole cioè una programmazione generale ma una programmazione per settori, per interventi, a seconda del flusso delle risorse? Si dica allora chiaramente che noi siamo un'agenzia per lo sviluppo della Sardegna, non un ente di governo, non l'interprete dell'autonomia regionale e dell'autonomia speciale: perché questo è il compito e il ruolo fondamentale

della Regione.

A qualche Assessore in vena di managerialità, o a qualche forza politica che si muove, forse, con molta spregiudicatezza nel panorama politico italiano può anche far piacere, perché no, una Regione agenzia dello sviluppo; però questo è un tradimento storico dell'autonomia regionale. Noi dobbiamo prima di tutto interpretare la volontà e l'identità politica di un popolo, di una etnia, di una nazione; e la Regione è il Governo, è l'autogoverno dei sardi. Noi non siamo qui al servizio, ieri della Cassa per il Mezzogiorno, oggi dell'Agenzia per il Mezzogiorno per sub appalti o per distribuire nel territorio, con infiniti condizionamenti "romani", le risorse, poche o molte che siano. Noi siamo prima di tutto la Regione autonoma della Sardegna che non può non avere un progetto complessivo e globale della Sardegna, non può non portare avanti questa aspirazione millenaria dei sardi a realizzare una loro piccola, grande patria, pur nell'unità nazionale, di cui la Regione è espressione. E questo non può non passare, come sanno bene i comunisti che di questo si sono fatti intelligenti portatori per lunghi anni, che attraverso la programmazione economica. Erano loro, forse in termini eccessivi, a dire: la rinascita è la risposta essenziale alla questione sarda e la rinascita si attua mediante la programmazione; noi avremo veramente una Regione nuova quando questa da ente di distribuzione, da ente autarchico, da ente amministrativo diventerà ente politico in quanto fa programmazione.

E su questo tema ci siamo confrontati nel corso degli anni '60 e '70, giungendo ad alcune conclusioni di carattere politico e istituzionale anche se le difficoltà ad uscire dalle strette del quotidiano, anche se le manchevolezze nostre, di ieri, quando eravamo noi al governo, e oggi vostre, la mancanza di strumenti (finché la riforma interna della Regione non sarà attuata completamente non ci sarà consentita questa snellezza operativa) non hanno portato a realizzare quegli istituti. Nonostante ciò, non abbandoniamo però questa cultura che ci accomuna, questa conquista che ci ha visto insieme e per cui ci hanno seguito le masse popolari. Forse che ci hanno seguito per il clientelismo? E allora ci saremmo dovuti fermare agli anni '50 e '60, quando proprio in assenza di una

programmazione economica la Regione era lo sportello di distribuzione dei benefici.

Ebbene, noi siamo sopravvissuti alla crisi dell'apparato industriale, alla crisi del primo sviluppo e stiamo sopravvivendo come forze politiche alla crisi derivante dalle profonde trasformazioni in atto in Sardegna. Perché? Perché abbiamo indicato dei valori, abbiamo indicato dei metodi, abbiamo indicato degli obiettivi, ci siamo costruiti una credibilità, ci siamo costruiti - mi sia consentito dire - un'etica della politica che è quella della programmazione.

Io sono convinto, del resto, che quando parliamo di questi temi col Partito socialista le diversità che affiorano dipendono più che da scelte culturali, probabilmente, da un linguaggio diverso, da una esigenza giusta di snellire e di sfrondare. Così come io credo che, sempre su questi temi, noi ci possiamo ritrovare anche col Partito Sardo d'Azione che si è affacciato prepotentemente alla ribalta della vita politica regionale guidando, credendo di poter guidare, la contestazione e il dissenso; due atteggiamenti che derivano, in un momento particolare, dalla delusione per la crisi di crescita della Sardegna, per il logoramento delle sue istituzioni autonomistiche speciali a fronte della trasformazione in atto in tutto il resto d'Italia.

Ma, anche se il Partito Sardo d'Azione ha ritenuto di dare priorità e prevalenza alla questione istituzionale, alla questione della nuova forma della Regione sarda; anche se il Partito Sardo d'Azione preoccupato, immediatamente, da grosse responsabilità di governo non ha potuto non perseguire il quotidiano e la contestazione dell'interlocuzione quotidiana col Governo per strappare e per ottenere, non è certamente nella sua cultura di fondo il rifiutare una regione nuova che non abbia un suo progetto della Sardegna. Anzi, mi sembra che sia una traduzione indispensabile per un partito che vuole per l'Isola una forma di autonomia statuale. E anche se le risposte che il Partito Sardo d'Azione ha tentato di dare possono lasciare perplessi, per l'oggi, per come possono essere coniugate con le altre situazioni, tuttavia sono risposte che tendono alla globalità. Infatti, quando il Partito Sardo d'Azione ha detto: io non mi accontento dei punti franchi, io voglio la zona franca in Sardegna, ha formulato un'ipotesi di

sviluppo che va confrontata e resa compatibile con altre, ha prospettato un nuovo tipo di programmazione.

Ora io mi domando: se in Sardegna fosse realizzata la zona franca o una pluralità così consistente di punti franchi da avvicinarla all'ipotesi sardista della totale zona franca, come potremmo noi dare direttive e vincoli che non nascano dallo schema di assetto territoriale? Potremmo forse concepire uno schema di assetto territoriale, su questi punti e porti franchi, che non nasca da un progetto globale di programmazione economica che dia alla zona o ai punti franchi un ruolo preciso nella strategia dello sviluppo? Ed ecco che le cose che noi crediamo di far uscire dalla porta ci rientrano dalla finestra.

Io credo che ci sia una cultura in fondo che ci accomuna tutti: quella della necessità di riprendere il discorso sul ruolo complessivo di governo della Regione, che è il ruolo di autogoverno del popolo sardo, attraverso la programmazione economica ed i suoi istituti. Altrimenti, occorre avere il coraggio di abolire la legge numero 33 e contestualmente, ovviamente per senso di responsabilità, far conoscere finalmente a tutti noi, siamo ansiosi, le nuove ipotesi. In effetti, può darsi che ci siano delle idee nuove che ci sfuggono, ma non si può improvvisare qui oggi un nuovo termine, un nuovo istituto che non abbiamo mai studiato e non sappiamo neanche in che cosa consista: gli schemi di assetto territoriale, come espressione delle direttive e dei vincoli, che si affiancano parallelamente o, non si capisce, forse aggiuntivamente ai piani paesistici. Uno strumento quindi tipicamente urbanistico e di vincolo paesaggistico unito ad un altro che ha una funzione di responsabilità su un'ipotesi, su un progetto complessivo e globale della Sardegna.

PRESIDENTE. Metto in votazione l'emendamento numero 7. Chi lo approva alzi la mano. (*Viene richiesta la controprova*). Chi non lo approva alzi la mano.

(*Non è approvato*).

Metto in votazione l'emendamento numero 8. Chi lo approva alzi la mano. (*Viene richiesta la*

controprova). Chi non lo approva alzi la mano.

(Non è approvato).

Metto in votazione l'articolo 4. Chi lo approva alzi la mano.

(E' approvato).

Metto in votazione l'emendamento numero 112. Chi lo approva alzi la mano. *(Viene richiesta la controprova)*. Chi non lo approva alzi la mano.

(E' approvato).

Si dia lettura dell'articolo 5.

CHESSA, Segretario:

TITOLO II

LA PIANIFICAZIONE REGIONALE

Art. 5

Direttive e vincoli regionali

1. Allo scopo di orientare e coordinare l'attività urbanistica, la Regione emana direttive per la formazione, l'adeguamento, la gestione degli strumenti urbanistici.

2. Le direttive stabiliscono criteri e modalità per il dimensionamento dei piani di cui all'articolo 4.

3. Le direttive inoltre prevedono: i limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati nonché i rapporti massimi tra spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico e a parcheggi da osservarsi all'atto della formazione degli strumenti di pianificazione urbanistica.

4. Fino all'approvazione delle direttive di cui al presente articolo rimangono in vigore le norme di cui al decreto dell'Assessore regionale dell'urbanistica del 20 dicembre 1983, n. 2266/U.

5. La Regione stabilisce, in riferimento a determinate zone del territorio, particolari e specifici vincoli urbanistici necessari al conseguimento di obiettivi in materia di difesa del suolo, conserva-

zione, tutela ed utilizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali, di localizzazione di infrastrutture, attrezzature e servizi di interesse generale.

6. Le direttive e i vincoli regionali sono approvati dal Consiglio regionale previa deliberazione della Giunta regionale.

PRESIDENTE. A questo articolo sono stati presentati quattro emendamenti: il numero 9, il numero 117, il numero 115 e il numero 116. Se ne dia lettura.

CHESSA, Segretario:

Emendamento sostitutivo totale Floris - Manunza - Dettori - Isoni

Art. 5

L'articolo ed il titolo è così sostituito:

“Schema di assetto del territorio regionale

1. Lo schema di assetto del territorio regionale è l'atto di indirizzo e coordinamento della pianificazione che stabilisce le linee fondamentali di assetto del territorio, rendendo compatibili i programmi e gli indirizzi di sviluppo economico comportanti trasformazioni territoriali, con gli obiettivi di tutela e valorizzazione delle risorse culturali, paesistiche, ambientali e naturalistiche.

2. A tale scopo:

a) determina il fabbisogno abitativo regionale;

b) formula il quadro di riferimento territoriale degli indirizzi e programmi regionali di sviluppo economico;

c) coordina e armonizza i piani, programmi e progetti di intervento infrastrutturali e di opere pubbliche di interesse regionale comportanti trasformazioni territoriali;

d) determina i criteri per la scelta delle aree da destinare ad insediamenti residenziali, produttivi, commerciali, turistici o di tutela sotto l'aspetto paesaggistico, naturalistico, idrogeologico ed ambientale;

e) definisce gli elementi dell'armatura terri-

toriale quali le grandi strutture e linee di comunicazione e viarie, ferroviarie, marittime ed aeree, le strutture portuali, annonarie e distributive, e del bacino idrico regionale, gli impianti e le reti per l'energia e le telecomunicazioni, le sedi ed i centri tecnologici e di altra natura;

f) detta indirizzi generali e specifici per la pianificazione sub-regionale e locale e per i piani e programmi di intervento settoriale ed intersettoriale, che abbiano una incidenza territoriale;

g) individua le porzioni del territorio che devono formare prioritariamente oggetto di pianificazione territoriale;

h) prevede la elaborazione di un regolamento edilizio tipo, con specifica considerazione dei valori dei centri storici e di quelli paesistici ed ambientali con criteri che tengano conto della specificità del territorio regionale. (9)

Emendamento aggiuntivo Merella - Cogodi - Carta - Mannoni - Morittu

Art. 5

Dopo il comma 5 è inserito il seguente comma:

“E' in facoltà della Regione di dotarsi di uno o più schemi di assetto territoriale come espressione coordinata delle direttive e dei vincoli, per settori di intervento e per determinate zone del territorio regionale.

Gli schemi di assetto territoriale potranno prevedere, tra l'altro: la determinazione del fabbisogno abitativo; la rete delle principali linee di comunicazione di interesse regionale; i criteri per la scelta delle aree da destinare ad insediamenti residenziali, produttivi, artigianali, commerciali e turistici o da tutelare sotto il profilo paesaggistico e ambientale”. (115)

Emendamento aggiuntivo Merella - Cogodi - Carta - Mannoni - Morittu

Al comma 6, dopo le parole “le direttive e i vincoli regionali” aggiungere le parole: “e gli schemi di assetto territoriale”. (116)

Emendamento sostitutivo parziale Merella -

Cogodi - Carta - Mannoni - Morittu

Il titolo dell'articolo è così sostituito:

“Direttive e vincoli regionali; schemi di assetto territoriale”. (117)

Sul Regolamento

PRESIDENTE. Prima di procedere alla illustrazione degli emendamenti e alla discussione sull'articolo, in ordine alle questioni procedurali sollevate poc'anzi dall'onorevole Saba desidero precisare, all'onorevole Saba ed ai colleghi, che nessuna norma specifica del Regolamento disciplina la discussione sui singoli articoli nel corso dell'esame in Aula dei progetti di legge. La norma che si applica per analogia, e per prassi ormai antica in questa Assemblea, è quella recata dall'articolo 68 che, disciplinando la discussione generale delle leggi all'esame dell'Assemblea, prevede l'obbligo per i consiglieri che intendono intervenire di iscriversi al banco della Presidenza prima che sia iniziata la discussione generale.

Poiché l'esame degli articoli viene effettuato in **Assemblea** con una certa celerità, a parte il caso di articoli come questi ora in discussione abbastanza controversi, la Presidenza che ha la responsabilità di applicare e di interpretare il Regolamento, di moderare la discussione e di organizzare i lavori in Aula, nel dichiarare aperta la discussione sui singoli articoli e sugli emendamenti, chiede a tutti i consiglieri, nessuno escluso, se intendono parlare. Nel caso specifico dell'articolo 4 della legge che stiamo discutendo, la Presidenza ha chiesto per due volte, rivolgendosi all'Assemblea, se i colleghi intendevano intervenire.

E' anche vero, onorevole Saba, che lo svolgimento della discussione può sollecitare ad intervenire qualche collega che, in un primo momento, aveva pensato di astenersi e la Presidenza, solitamente, dà la parola anche nel corso della discussione, perché non intende assolutamente, come dire, limitare l'autonomia, la sovranità dell'Assemblea e dei suoi componenti e quindi la più libera discussione. Nel caso specifico però la Presidenza ha ritenuto, per ordinare i lavori e la discussione in Aula, dopo aver chiesto a tutti i colleghi se intendevano intervenire, di chiudere la discussio-

ne.

E, onorevole Saba, le devo rammentare che in sede di Conferenza dei Capigruppo, avvenuta tredici giorni or sono (dopo aver interrotto la discussione su queste leggi che hanno avuto, come lei sa, una fase istruttoria molto lunga e anche molto tormentata), ci si era accordati unanimemente per concludere comunque col voto, nel corso di questa settimana, l'esame di questo provvedimento. Quindi, essendo una legge di 39 articoli, se non ricordo male, e con ben 118 emendamenti, la Presidenza ha sollecitato i colleghi che intendevano intervenire sull'articolo 4 a chiedere la parola, proprio per evitare che ci fosse ulteriore incertezza sui tempi di prosecuzione dell'esame di questo testo unificato.

Per stasera alle ore 20 è convocata la Conferenza dei Capigruppo per decidere il calendario dei lavori da qui alla fine della legislatura ormai imminente. Ed io credo, siccome siamo ancora all'articolo 4 ed abbiamo numerosissimi emendamenti da esaminare, che in quella sede dovremo fare di nuovo il punto su come proseguire e su come concludere l'esame di questo testo unificato.

Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare, sull'ordine dei lavori l'onorevole Anedda. Ne ha facoltà.

ANEDDA (M.S.I.-D.N.). Signor Presidente, certamente non per contraddirla, ma per chiarire che l'unanimità di cui lei parla non c'è stata. L'unanimità significherebbe che anche il mio gruppo era d'accordo, il che non è stato.

Il mio gruppo disse chiaramente, in Conferenza dei Capigruppo, che non intendeva né poteva assumere impegni circa la conclusione dei lavori, non per dilatare, estendere o ampliare la discussione, ma soltanto in base al principio, che continueremo a sostenere, della non limitazione e della non predeterminazione dei lavori del Consiglio, della più ampia libertà che è rimessa alla sapiente, intelligente e cauta discrezionalità di ciascun gruppo, ma senza regole e imposizioni. In nome di questo principio non aderimmo a questa scelta che, se vi è stata, è stata della maggioranza

e non ci riguarda.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Floris. Ne ha facoltà.

FLORIS (D.C.). Non posso far altro che confermare quanto il collega Anedda stava dicendo poc'anzi. Vorrei ricordare che proprio su questo argomento si aprì una discussione, a tratti anche aspra, fra noi e qualche partito politico che voleva porre limitazioni e vincoli circa l'approvazione. Noi non abbiamo assunto nessun impegno né per questa legge né per altre leggi. Abbiamo certamente assunto l'impegno di non fare, come si dice, nessuna discussione oziosa ma di approfondire uno per uno - ed è quanto riteniamo nostro dovere - tutti i punti controversi di questa legge, perché rimanga agli atti del Consiglio.

PRESIDENTE. La Presidenza non intende dare la parola ad altri colleghi su questo punto. Si permette però di ricordare all'onorevole Anedda e all'onorevole Floris che, in sede di Conferenza dei Capigruppo, i cui atti peraltro sono regolarmente registrati, si era accesa una discussione in ordine alla richiesta, avanzata da qualche presidente di gruppo di concludere nel corso di questa settimana oltre che l'esame del provvedimento in discussione anche quello di altri due provvedimenti di grande rilevanza ambientale: la legge sui parchi e la legge rinviata sulle cave. In ordine a questo punto non è stata raggiunta l'unanimità e la Conferenza dei Capigruppo si è conclusa con l'impegno che in questa settimana si sarebbe giunti al voto di questo provvedimento. Questo risulta documentato.

In ogni caso la Presidenza, come ho detto poc'anzi, si riserva questo pomeriggio di fare il punto sulla situazione.

Continuazione della discussione degli articoli del testo unificato dei progetti di legge numero 7, 339, 392, 416 e 429

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione sull'articolo 5 e sui relativi emendamenti. Uno dei presentatori dell'emendamento numero 9 ha facoltà di illustrarlo.

FLORIS (D.C.). Si dà per illustrato.

PRESIDENTE. La Giunta ha facoltà di illustrare gli emendamenti numero 115, 116 e 117; nonché di esprimere il suo parere sull'emendamento numero 9.

MERELLA (P.R.I.), *Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica*. Si danno per illustrati. La Giunta non accoglie l'emendamento numero 9.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Dettori. Ne ha facoltà.

DETTORI (D.C.). Presidente, solo per una richiesta di chiarimento sull'articolo 5. Al comma 6 dello stesso si dice che le direttive e i vincoli regionali (poi c'è l'emendamento sugli schemi di assetto territoriale) sono approvati dal Consiglio regionale, previa deliberazione della Giunta regionale. Io pongo solo questo interrogativo: come sono approvati con regolamento o con legge?

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica.

MERELLA (P.R.I.), *Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica*. Questi atti di cui parla il collega Dettori sono approvati con una deliberazione della Giunta regionale, ma sono – come dice il sesto comma – portati al Consiglio che li considera alla stessa stregua di un atto di programmazione.

DETTORI (D.C.). Alla stessa stregua di un atto di programmazione! Cosa vuol dire: con regolamento o con legge?

MERELLA (P.R.I.), *Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica*. Con deliberazione del Consiglio regionale.

DETTORI (D.C.). Ma il Consiglio cosa approva, un regolamento o una legge? Bisogna dirlo.

MERELLA (P.R.I.), *Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica*. Il Consiglio approva un

contenuto di direttive che assurgono a significato di atto di programmazione. Il Consiglio approva tanti atti in questo modo. E i programmi come sono approvati? Hanno forse forma di legge?

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Murru. Ne ha facoltà.

MURRU (M.S.I.-D.N.). Presidente, se fosse necessario ribadire il concetto da noi espresso in sede di discussione generale su questo provvedimento, basterebbe fare riferimento agli interventi dei colleghi degli altri gruppi. Interventi che, in effetti, hanno evidenziato con quale senso di serietà e di responsabilità noi, sia in Commissione che in Consiglio, abbiamo detto no a determinati punti di questo provvedimento in esame.

E continuiamo a dire no anche a questo articolo 5 che riflette il contenuto molto superficiale, molto qualunquistico, molto confusionario dell'articolo 4 e dei precedenti.

Sull'articolo 4 si è molto attardato il collega che mi ha preceduto; ed io, sotto certi aspetti, non posso che sottoscrivere le osservazioni, meglio le contestazioni, da lui formulate al contenuto dell'articolo 4.

Ma vedete quando nell'articolo 5, cercando di rafforzare il contenuto di una legge, si ribadisce quel principio a nostro avviso molto superficiale oltre che confusionario, non si fa altro che confermare che questa è una legge pressappochista, fatta frettolosamente non per sottoporre ad una disciplina urbanistica tutto il territorio della Regione sarda, quanto per appagare esigenze contingenti di natura elettorale. Ecco perché siamo convintissimi che questa legge, come è accaduto per tantissime altre, sia un pasticcio, per cui verrà rinviata dal Governo.

All'articolo 5 si dice: allo scopo di orientare e coordinare l'attività urbanistica, la Regione emana direttive per la formazione, l'adeguamento, la gestione degli strumenti urbanistici. Noi l'abbiamo detto subito in Commissione – e i colleghi lo possono confermare – che in assenza di un piano regionale, cioè di un piano che disciplini il governo di tutto il territorio regionale, non si può proclamare che questa legge è il toccasana in materia urbanistica.

Si ribadisce infatti, anche in questo articolo 5 il concetto di orientare e di coordinare l'attività urbanistica con l'emanazione di direttive, ma non c'è nessun riferimento - e non ci può essere in quanto inesistente - ad un vincolo. Non c'è nessun vincolo perché non vi è un piano urbanistico regionale; quindi, noi non andiamo incontro ad una programmazione regionale del territorio.

Onorevole Merella, a me dispiace ribadirle che le sue contraddizioni non le ha sciolte in sede di replica. Anzi, mi pare che si stia compromettendo sempre di più con l'opinione della maggioranza che nel suo io non trova un riscontro sincero, leale e corretto. Evidentemente si vogliono perseguire altri interessi, ben diversi da quello volto ad un governo serio, un governo veramente disciplinato del territorio della Regione.

Io le avevo posto determinati quesiti a cui lei non ha risposto; ed io devo riproporglieli esaminando l'articolo 5 dove si parla ancora di semplici orientamenti, di semplici indirizzi che non sono assolutamente assoggettati ad una norma precisa alla quale devono sentirsi vincolati tutti gli enti intermedi: provincia, comunità montane, comuni. Che cosa potremmo prevedere per il domani? Io penso agli abusi (mi riferisco sempre a quel tipo di convenzione stabilita nell'articolo 24) alle confusioni che si manifesteranno con l'intreccio delle competenze tra i vari enti intermedi. Ma io le ho posto anche un altro problema sul quale, in questa sede, giocoforza dobbiamo evidenziare, giocoforza dobbiamo sottolineare, giocoforza piaccia o non piaccia dobbiamo denunciare ancora una volta il pressapochismo della Giunta.

Io infatti non me la sento di accusare direttamente l'Assessore perché questa è una responsabilità della Giunta: quella di voler tenere in piedi una legge che tale non è. Perché, Assessore, non si può parlare di riordino, di coordinamento, di assestamento urbanistico a livello regionale poiché c'è da chiedersi a quali direttive e a quali orientamenti dovranno attenersi gli altri Assessorati che, ugualmente, in materia stanno legiferando, creando confusione nella confusione. Dovranno attenersi agli indirizzi dell'Assessore all'urbanistica o a quelli previsti dalle leggi particolari dei loro Assessorati? Assessore, questo nodo lei non l'ha sciolto: ci consenta quindi di accalorarci e di

dire che questo significa bluffare, questo significa turlupinare l'opinione pubblica. Soltanto per questi piccoli nodi noi, molto opportunamente, avevamo chiesto in sede di Commissione che si riesaminasse il provvedimento.

Io le ho fatto osservare, inoltre, che lo scopo di questo provvedimento non dovrebbe essere solo quello di regolamentare e di disciplinare l'edificazione nella fascia costiera oltre i 500 metri. Ma lei si è guardato bene dallo spiegarmi o dallo sciogliermi il nodo della regolamentazione urbanistica non solo delle fasce costiere ma anche dell'entroterra della Sardegna, perché anche queste zone vanno sottoposte ad una regolamentazione. Ma voi vi siete preoccupati solo delle fasce costiere, con il marchingegno dell'articolo 24, per legiferare a vostro piacimento, in senso partitico e di tornaconto settoriale, non già per gli interessi generali della Sardegna che auspica veramente un governo del territorio molto più serio, molto più disciplinato, molto più razionale e che, soprattutto, si incentri sulla programmazione.

Che cosa significa urbanizzare, per esempio, la fascia costiera del Sulcis? Sappiamo perfettamente che la popolazione della Sardegna è stata ingannata con il miraggio della ripresa dello sviluppo e dello sfruttamento del bacino minerario del Sulcis. Un inganno che è costato la perdita di 505 mila miliardi che erano stati stanziati per lo sfruttamento con sistemi moderni, del carbone Sulcis per la produzione di energia elettrica. Che scopo ha il porto di sant'Antioco se non è in funzione dello sviluppo minerario? Quindi, mancando una programmazione di ordine economico voi ancora una volta avete perseguito non l'interesse generale dell'economia e quindi della popolazione sarda ma interessi di ordine particolare.

Ecco quindi l'esigenza, caro onorevole Assessore, di prospettare una legge a parere nostro diversa. Quando lei, in sede di Commissione, illustrò i suoi famosi "dieci punti" che, praticamente, contestavano il provvedimento della Giunta, alla fine della discussione i colleghi della Commissione vergognosamente (lo dico senza offesa, in senso politico), ad eccezione dei rappresentanti del mio gruppo, prepararono un pacchetto di emendamenti che praticamente sovvertiva i principi, i criteri informativi del testo unificato. Ebbene, in

quel momento, con quella decisione vi siete squalificati ed avete squalificato il provvedimento che stiamo esaminando. Avete dimostrato di considerarlo assolutamente inadeguato a quelle che erano le esigenze, e forse anche i proponenti, della Giunta e di determinate organizzazioni politiche.

Ed ecco perché noi sottolineiamo che quando si parla di direttive che prevedono limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza, si parla semplicemente di direttive; le direttive, onorevole Merella, hanno forse lo stesso valore giuridico di un vincolo? Credo di no, sono direttive e quindi molto è lasciato alla discrezionalità dei comuni e degli interessati, alla valutazione degli intrallazzatori. Quindi non c'è un vincolo, non c'è una norma che obblighi i comuni e gli enti coinvolti in questo provvedimento a rispettare una disciplina a carattere regionale. Quindi non è possibile enunciare ancora il principio del riordino. Ribadisco – e chiedo scusa ai giornalisti – che non si può parlare di riassetto, di riordino sul piano regionale, con questa legge, del territorio. E' vero il contrario e lo abbiamo dimostrato: si va a briglia sciolta! I quattro assessorati cointeressati alla disciplina del territorio emanano direttive secondo il loro particolare criterio, magari fraintendendo e facendo illudere la popolazione della Sardegna e coloro interessati a questo provvedimento. Non si può, di fronte all'evidenza, insistere con uno *slogan* che ricorda le vecchie teorie marxiste: una bugia detta cento volte alla fine diventa verità. Qui c'è una sola verità illustrata da noi e dai colleghi in Commissione e in sede di Consiglio.

Avevo sottolineato il paragrafo sesto, ma non mi soffermo perché ne ha parlato sufficientemente il collega che mi ha preceduto, chiedendo lumi e chiarimenti alla Giunta. Lumi e chiarimenti che puntualmente non sono arrivati o, se sono arrivati, ancora una volta hanno contribuito a confondere maggiormente le idee. E mi dispiace, Assessore, perché le idee poco chiare (non solo su questo articolo ma su tutta la legge) le ha anche lei, e con lei tutta la Giunta. Non si può continuare a illudere sia l'Assemblea sia coloro che devono portare a conoscenza dell'opinione pubblica determinati concetti. Lei non è stato preciso su questo punto come non lo è stato sugli altri che noi le abbiamo contestato.

A questo punto, io non so che cosa si può dire dell'emendamento proposto dall'opposizione democristiana; diremo che, e ci spiace farlo notare, anche loro fanno riferimento ad uno schema di assetto territoriale regionale che dovrebbe essere l'atto da cui derivare gli altri strumenti urbanistici. Secondo noi però commettono un errore, perché anche lo schema va vincolato ad una norma precisa. Va benissimo tutto quello che ne deriva, ma manca sempre l'aggancio ad una norma che disciplini a livello regionale le iniziative, ovvero l'attività o – lasciatemelo dire – gli affari che determinate organizzazioni politiche cercano di attuare mediante quelle convenzioni di cui parleremo quando vedremo l'articolo 24.

Peraltro, Assessore, un provvedimento legislativo così importante e così coinvolgente merita ulteriori approfondimenti (siamo arrivati solo all'articolo 5), tanto più che vanno riportate le osservazioni formulate dalle forze sociali, culturali, imprenditoriali, sindacali, dagli enti locali.

In sede di discussione generale abbiamo considerato come uno dei punti più criticabili l'eccessiva autonomia concessa ai comuni; ed abbiamo ~~rispolverato~~ ^{ripulito} un concetto espresso dal professor Sandulli, il quale in merito ai provvedimenti di natura urbanistica diceva che la mano politica prende la mano all'urbanista comunale, e pennella non secondo gli interessi della collettività ma secondo gli interessi particolari dei comuni.

E' quanto abbiamo ribadito noi; è quanto le forze culturali e sociali hanno ribadito, cercando di suggerire in Commissione provvedimenti non solo più illuminanti e più disciplinanti la materia urbanistica, ma molto più vincolanti perché sono (e noi lo siamo sempre stati) stanchi di provvedimenti varati all'insegna sia della confusione mentale, sia di interessi particolari che appagano soltanto certe parti politiche e determinati locupletatori alle spalle del contribuente.

Apro una parentesi. Ieri sera – mi capita raramente perché lavoro anche molte ore della notte – ho assistito ad un dibattito trasmesso da Videolina i cui partecipanti vestivano i panni dei moralizzatori. E' una vergogna! Ma chi può assumere la veste di moralizzatore nel criticare, per esempio, il fallimento della legge numero 833, la legge della riforma sanitaria? Ma chi parlando di

ticket e di eccessivo gravame contributivo a carico dei lavoratori o dei poco abbienti, può assumere la veste di moralizzatore? Forse voi comunisti? E la legge sanitaria non l'avete voluta voi? Questa legge urbanistica non l'avete voluta voi? Ma domani altri pagheranno le conseguenze delle decisioni che voi prendete in nome di interessi che non sono certo quelli della collettività sarda.

In chiusura del mio intervento ribadisco apertamente (e, Assessore, è meglio una dichiarazione sincera come la nostra che non i "cara cara" che nascondono il pugnale dei cosiddetti amici) che questa legge è meglio sospenderla; si è sempre in tempo per riportarla in Commissione e per riesaminarla molto più seriamente, accogliendo anche buona parte delle sue proposte iniziali.

Occorre rivedere un po' tutto, anche perché il volume degli emendamenti - mi pare siano 112 - supera quello della legge. Ma questo che cosa significa, Assessore? Confronti il provvedimento che stiamo esaminando con le sue dichiarazioni, con gli emendamenti, con le nostre osservazioni e si renderà conto che, se si intende la politica seriamente, ancora una volta abbiamo la presunzione di avere ragione.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Saba. Ne ha facoltà.

SABA (D.C.). Brevemente, data l'ora tarda, io farò solo alcune osservazioni. La prima è questa (e sarò molto schematico perché il discorso politico l'ho già fatto precedentemente): emerge chiaramente che gli schemi di assetto territoriale, che stanno inventando la Giunta e la maggioranza, sono anzitutto degli strumenti facoltativi. Quindi ciò che solennemente era stato affermato nell'articolo 3 e nell'articolo 4: l'introduzione degli schemi di assetto territoriale come strumento di programmazione (almeno noi così pensavamo in base alla "33"), oggi chiaramente comprendiamo che sono tutt'altra cosa, addirittura diventano strumenti facoltativi.

Nella proposta che avanza la Giunta, infatti, prima sono previste le direttive e i vincoli, poi eventualmente è data facoltà all'amministrazione di tradurre queste direttive e vincoli in schemi di assetto territoriale e di settore. Quindi io preghere

rei di far presente che questo non è lo schema di assetto territoriale previsto dalla legge 33; noi, in questo caso voi, vi state assumendo la responsabilità di una grossa confusione, anche a livello giuridico-legislativo di interpretazione.

Lo schema di assetto territoriale della legge 33 l'ho abbondantemente illustrato, e non mi ripeto; tanto più che ci siamo preoccupati di richiamare abbondantemente nel nostro emendamento sostitutivo totale, il numero 9, quale funzione avrebbe potuto avere in questa legge sulla tutela del territorio. "Schema di assetto del territorio regionale è l'atto di indirizzo e di coordinamento della pianificazione che stabilisce le linee fondamentali di assetto del territorio, rendendo compatibili i programmi e gli indirizzi di sviluppo economico, comportanti trasformazioni territoriali, con gli obiettivi di tutela e valorizzazione delle risorse culturali, paesistiche, ambientali e naturalistiche". Questo sarebbe stato ai fini di questa legge lo schema di assetto territoriale, questo significato avrebbe avuto essendo una sintesi, calata nel territorio, della programmazione. "A tale scopo quindi" - ai fini di questa legge - "determina il quadro di riferimento territoriale degli indirizzi e programmi regionali di sviluppo economico, coordina e armonizza i piani, i programmi e i progetti di intervento infrastrutturale e di opere pubbliche di interesse regionale comportanti trasformazioni territoriali, determina i criteri per la scelta delle aree da destinare ad insediamenti residenziali, produttivi, eccetera, definisce gli elementi dell'armatura territoriale quali le grandi strutture e le linee di comunicazione viarie, ferroviarie, marittime e aeree, le strutture portuali" - ecco qui gli interporti - "le annonarie distributive del bacino idrico regionale, gli impianti e le reti per le energie eccetera". In una parola, era appunto la traduzione nel territorio della programmazione economica e sociale complessiva, e dava anche gli indirizzi per i programmi sub-regionali. Noi questo non ce lo siamo inventato, se si controllano gli atti consiliari relativi alla legge 33 risultano questi concetti. Mentre nel provvedimento in discussione si introduce l'esatto contrario: le direttive e i vincoli come atti di programmazione approvati dal Consiglio regionale e poi gli schemi di assetto territoriale come traduzione.

Ma le direttive e i vincoli non sono atti di programmazione senza un piano generale di sviluppo ed un programma pluriennale a monte. Quindi io denuncio, onorevole Assessore, questa incongruenza legislativa che può determinare gravissime ripercussioni nell'interpretazione delle leggi. Ma, soprattutto, denuncio questa discrezionalità che state introducendo. Perché, o questi schemi di assetto territoriale sono quelli della legge 33, e non mi sembra, allora perché chiamarli allo stesso modo? O lo sono, e in quanto tali non sono facoltativi. Ne consegue che voi dovete mettere alla fine di questa legge che è abrogato l'articolo "X" della "33", o è modificato come segue, perché lo schema di assetto territoriale della "33" non è facoltativo, è un atto obbligatorio di programmazione: questo è un punto fondamentale.

Noi vi chiediamo scusa se su questo punto ci siamo dilungati, non lo faremo credo sui singoli aspetti di dettaglio della legge, salvo per le norme che possono comportare dei danni per le comunità e per i cittadini; questo però è un punto fondamentale: non si può improvvisare infatti una filosofia politico-giuridica, legislativa e istituzionale.

Mi sia consentita un'altra osservazione di carattere strettamente giuridico: si dice al comma 6 che le direttive e i vincoli sono approvati dal Consiglio regionale. Io chiedo qui soprattutto l'attenzione dei funzionari, perché questa legge rischia di essere rinviata per questo aspetto, probabilmente, perché le direttive si possono essere approvate con delibera del Consiglio regionale (anche se impropriamente voi dite che sono un atto di programmazione), ma il comma 5 dice che le direttive, in realtà, sono direttive ai soggetti che poi mettono in essere gli strumenti giuridicamente obbligatori per il cittadino. Il comma 3 precedentemente stabilisce che le direttive prevedono i limiti da osservarsi all'atto della formazione degli strumenti di pianificazione urbanistica. Quindi le direttive non sono, secondo noi, atti di programmazione, perché devono nascere da una programmazione; però voi dite: le approviamo con delibera del Consiglio regionale, sono un atto rivolto a quei soggetti che le devono osservare perché noi abbiamo competenza primaria. Anche il TAR darebbe ragione ad una Regione che dicesse: tu, Comune, non hai osservato le direttive.

Ma i vincoli, così come sono indicati al comma 5, sono solo un momento della programmazione dei futuri atti amministrativi dei soggetti a ciò preposti, o creano situazioni giuridiche immediate anche nei confronti del cittadino o di un operatore? Si rivolgono questi vincoli solo ai soggetti della pianificazione urbanistica o creano situazioni, diritti ed obblighi...

MERELLA (P.R.I.), *Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica*. Creano effetti indotti.

SABA (D.C.). No, se questi effetti li creano immediatamente, nei confronti del cittadino, non credo che lo strumento di approvazione possa essere una delibera del Consiglio regionale che, oltre tutto, non è neanche previsto che possa essere tradotta in un decreto. Si avrebbe il caso di un Consiglio regionale che stabilisce dei vincoli (una delibera amministrativa quindi di un organo collegiale), ma non si capisce se, effettivamente, una delibera del Consiglio regionale possa determinare dei vincoli immediatamente operativi mentre può certamente dire al Comune: nella stesura del tuo strumento urbanistico osserva questi vincoli.

Io credo però che nella generalità dei casi determinerà anche dei vincoli immediatamente operativi per il cittadino e per l'operatore, in assenza per esempio di uno strumento urbanistico, o nei periodi transitori. Infatti il comma 5 recita: "la Regione stabilisce, in riferimento a determinate zone del territorio particolari e specifici vincoli urbanistici necessari al conseguimento di obiettivi in materia di difesa del suolo, conservazione, tutela e utilizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali, di localizzazione di infrastrutture, attrezzature e servizi di interesse generale". Dalla lettura del comma sembrerebbe che il vincolo sia immediatamente operativo. E' un concetto giuridico, onorevole Merella, delicato sul quale io sto esprimendo delle perplessità.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MURA

(Segue SABA). Io non credo che lo strumento della delibera consiliare possa essere il più idoneo a determinare diritti e doveri, obblighi immediatamente operativi nei confronti del cittadino

perché in casi del genere si rimanda o alla legge (quando appunto limita immediatamente la sfera privata, il diritto soggettivo), oppure all'atto amministrativo perfetto quando si incide sull'interesse legittimo. E mi sembra che questo caso rientri nella sfera dell'interesse legittimo, nel momento operativo. Quindi, a mio avviso, o si determina per legge il vincolo, o quanto meno la delibera del Consiglio regionale che lo contiene deve essere calata in un atto amministrativo, cioè un decreto del Presidente della Giunta regionale reso perfetto con la pubblicazione.

Questo non è previsto; e su questo punto mi interrogo.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Dettori. Ne ha facoltà.

DETTORI (D.C.). Voglio solo chiarire meglio il senso della domanda che ho rivolto poca fa, anche perché ritengo sia necessario collegarla al comma 5 dell'articolo 16 del testo unificato. Il problema di fondo è questo: poniamo che, come diceva l'Assessore all'urbanistica, il Consiglio regionale approvi le direttive, i vincoli e gli schemi di assetto territoriale come atti di programmazione, il Comune prevede, predispone ed approva il piano urbanistico comunale; secondo la procedura manda questa sua deliberazione al comitato circoscrizionale di controllo. Il comitato circoscrizionale di controllo, in ipotesi, si trova di fronte la legge Galasso che prevede un vincolo di salvaguardia di 300 metri, e una direttiva e un vincolo regionali che lo prevedono di 600. Il comitato circoscrizionale di controllo deve rispettare la legge Galasso che prevede i 300 metri, o deve rispettare il vincolo approvato dal Consiglio regionale come atto di programmazione? Signor Assessore, a questo interrogativo noi dobbiamo dare risposta. Il comitato dovrà decidere, ma lo farà dando la prevalenza di fonte giuridica ad una legge nazionale o ad una direttiva e un vincolo approvati come semplice delibera dal Consiglio regionale?

Fra l'altro, con l'articolo 16, noi stiamo innovando anche nelle procedure nel senso che, giustamente, i piani urbanistici comunali non saranno più esaminati a Cagliari, quindi non ci sarà più la necessità di un coordinamento; ma, allora, ogni

comitato circoscrizionale potrebbe comportarsi come riterrà opportuno nell'interpretazione dei vincoli e delle direttive.

Questi sono i problemi che io chiedo all'Assessore dell'urbanistica di valutare.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Anedda. Ne ha facoltà.

ANEDDA (M.S.I.-D.N.). Molto brevemente per fare alcune osservazioni e più che altro per chiedere dei chiarimenti. Innanzitutto è difficile comprendere, così come è inserita nella legge, la dizione del secondo comma dell'articolo 5: "le direttive stabiliscono criteri per le modalità e per il dimensionamento dei piani di cui all'articolo 4". Leggendola per comprenderla la norma suona così: le direttive stabiliscono criteri per il dimensionamento dei piani? Se il dimensionamento dei piani è un dato di estensione territoriale sappiamo già, articolo 4, che il piano della provincia riguarda l'intero territorio provinciale, che il piano della comunità montana riguarda l'intero territorio della comunità, che il piano del comune deve riguardare l'intero territorio comunale.

Ma, se continuiamo, l'incomprensione aumenta; se è difficile stabilire che cosa siano i criteri per il dimensionamento, è ancora più difficile comprendere che cosa significhi: le modalità per il dimensionamento. Che significato ha stabilire modalità, cioè procedure, per il dimensionamento dei piani? La procedura amministrativa è per l'approvazione del piano, ma una procedura amministrativa per il dimensionamento dei piani medesimi, dei quali si conosce l'estensione territoriale, be' dire che è pleonastico è adoperare un eufemismo.

Seconda osservazione. Il quarto comma dell'articolo 5 recita: fino all'approvazione delle direttive di cui al presente articolo rimangono in vigore le norme di cui al decreto dell'83; be', questa dizione sembra rivelare l'intenzione di cambiare tutto perché non cambi niente. In secondo luogo rivela che cosa sono le direttive: hanno come contenuto quello dei decreti che già conosciamo; il che come atto di programmazione, come volontà di programmare l'intero territorio è veramente ben poco. Terzo, io ritorno su quanto è stato detto, e, dico la verità, ritorno mal volentieri; perché? Per-

ché sono convinto, ma tanto si realizzerà lo stesso, che questa sarà una norma che farà respingere la legge, con mio grande piacere e dispiacere nello stesso tempo.

Io qui credo si stia incorrendo in una grossa svista, ed è una lacuna di chi ha steso la norma questa di non stabilire con quale strumento debbono essere approvati direttive e vincoli. La norma non lo indica certamente. Quindi noi, con il Regolamento del Consiglio alla mano, dobbiamo dire che queste direttive e questi vincoli vengono approvati con un ordine del giorno; allora con un ordine del giorno del Consiglio, che non è un atto amministrativo ma è un atto politico, noi dovremmo anzitutto approvare le direttive che, per la ragione che ho detto prima, non sono un atto di programmazione ma costituiscono dei vincoli. E se vi è una distinzione, per cui si parla di direttive separate dai vincoli, quali sono le direttive? Lo dice il terzo comma: limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza e di distanza fra i fabbricati. Il Consiglio sa che norme siffatte, per il codice civile, offrono la possibilità di attribuire dei diritti soggettivi; tant'è che proprio la violazione delle norme circa l'altezza e la distanza dai fabbricati danno la possibilità al privato, leso dalla inosservanza della norma medesima, di chiedere la demolizione del fabbricato e non soltanto il risarcimento dei danni. Quindi una norma di una efficacia piena che stabilisce un limite, che stabilisce quindi un affievolimento per non dire compressione della proprietà privata, e che verrebbe stabilita sempre con un ordine del giorno del Consiglio. Perciò è un vincolo quello che invece viene chiamato direttiva. Ma quando andiamo ai vincoli veri e propri di che cosa si tratta? Chiaramente dei vincoli di inedificabilità; quelle che devono essere le zone verdi, quelle che devono essere le zone destinate ai servizi pubblici e così via. Vincoli assoluti di inedificabilità che, l'ho detto prima, soffrono per sentenza costituzionale di una regola fondamentale: non sono ammessi nella loro perpetuità, sono ammessi soltanto se temporanei e non rinnovabili. Si tratta infatti di una compressione di un diritto che la Corte costituzionale, disattendendo l'intenzione giuridicamente sbagliata del legislatore della legge numero 10, ha detto che benché si chiami concessione è sempre una licenza perché il diritto di edificazione

inerisce al suolo. Tutto questo, la compressione di queste norme, dovrebbe anch'essa essere approvata con una legge, atto primario, ma con un ordine del giorno che in niente di più si traduce se non in una ratifica politica di una deliberazione della Giunta che, come tale, essa stessa è priva (non essendo portata in un atto regolamentare perfetto o in decreto) di sostanza. Mi pare che queste mie brevi osservazioni, dimostrino che tutta la normativa che si inserisce nello schema generale della legge va assolutamente rivista.

PRESIDENTE. Per esprimere il parere della Giunta ha facoltà di parlare l'onorevole Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica.

MERELLA (P.R.I.), Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica. In risposta all'onorevole Saba dirò che noi, ovviamente, abbiamo già previsto di dotare l'amministrazione regionale di strumenti di pianificazione territoriale. Anzi, ascoltandolo con molta attenzione, dicevo fra me che le sue argomentazioni sono il difensore migliore della *ratio*, dei contenuti di questo articolo. Di ciò che si intende per schema di assetto territoriale e quindi la necessità di capire se c'è una stanchezza culturale, la necessità di capire se si vuole continuare a governare la Sardegna col metodo della programmazione, oppure se si vuole abbandonare tutto questo ed individuare nella Regione quasi una sorta di sportello.

Onorevole Saba, lei sa benissimo che durante il dibattito di altissimo livello, svoltosi nell'ambito della Commissione programmazione del Consiglio regionale, i sostenitori dell'agenzia, cioè di uno strumento che quasi presuppone la ricerca e la captazione di risorse, e poi il loro utilizzo su una base non dico discrezionale ma che comunque deriva dalla domanda, erano - e su questo venne fatta una grande battaglia - molti consiglieri regionali del suo partito; soprattutto un autorevole esponente regionale che non siede più su questi banchi perché è assunto alla dignità di parlamentare della Sardegna e che probabilmente, in quella sede, egregiamente compie il suo compito.

A me pare che in quel contesto si ribadiva, e si ribadisce tutt'oggi, l'esigenza che la risorsa segua il progetto, che la risorsa sia finalizzata a soddisfare

esigenze già previste e programmate. E questo è il significato dei contenuti culturali più salienti della terza proposta di piano di rinascita; e in questo contesto di dibattito culturale e politico si inseriscono gli orientamenti e le individuazioni di operatività dell'amministrazione regionale, anche contenute nell'articolato e nei commi di questo articolo che attiene alla pianificazione regionale.

Abbiamo detto che il sesto comma precisa le direttive ed i vincoli regionali, per i contenuti che di essi sono stati dati e che non attengono soltanto a problemi di carattere squisitamente urbanistico ed edilizio – così li definisco – ma che attengono per esempio a scelte fondamentali che riguardano il conseguimento degli obiettivi in materia di difesa del suolo. Quale libertà presunta, perché non di libertà si tratterebbe, potremmo lasciare ad un ente locale che volesse disinvoltamente dimenticarsi, in una situazione di obiettiva difficoltà, dell'oggettiva intoccabilità di quella piccola parcella di territorio su cui vorrebbe operare perché premuto, perché spinto da esigenze di carattere localistico? Quale capacità di operare potremmo dare sovrapponendoci o sostituendoci all'ente locale in termini di zonizzazione e di macchiatura (e noi onorevole Saba che siamo stati, come lei dice, amministratori comunali, questo ben lo sappiamo) quando dobbiamo valutare in termini di interesse generale la tutela e la utilizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali, l'esigenza della oggettiva dislocazione delle infrastrutture che devono superare le tentazioni localistiche? Ed è perché è mancato un attento studio che abbiamo forse dato una risposta carente e lacunosa alla individuazione del sistema delle interportualità, proprio perché è mancato questo atto fondamentale di programmazione che noi stiamo tentando di sanare senza arrogarci meriti di Giunta che programma e di opposizione che si oppone, ma più costruttivamente in Consiglio corregge anche eventuali tentazioni di squilibrio territoriale.

Quindi noi in quest'ottica ci collochiamo, e ci siamo collocati, nella stesura dei contenuti fondamentali di questo articolo; e noi diciamo che, verosimilmente, per rispondere all'esigenza di maggiore puntualizzazione testé affermata dall'onorevole Anedda, dovremmo completare il sesto com-

ma aggiungendo la decretazione del Presidente della Giunta regionale.

Questa è la risposta che io mi sento di dare a conclusione del dibattito generale su questo articolo; nel contempo rivolgo un ulteriore invito e una sollecitazione perché si vada avanti con la massima chiarezza, con la massima disponibilità e soprattutto con la massima determinazione di voler varare uno strumento legislativo credibile.

PRESIDENTE. I lavori del Consiglio riprenderanno questo pomeriggio alle ore 17 in quanto è stato presentato, tra l'altro, un ulteriore emendamento su questo articolo che va stampato, illustrato, esaminato ed approvato.

Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Cabras. Ne ha facoltà.

CABRAS (P.S.I.). Credo sia opportuno, lo chiedo a nome del mio gruppo, convocare una Conferenza dei Capigruppo prima dell'inizio dei lavori di stasera, per esaminare lo stato dei lavori in corso. Qualcosa di diverso quindi dalla Conferenza di cui ha parlato il Presidente in apertura di seduta, che doveva esaminare l'intera tornata consiliare.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Anedda. Ne ha facoltà.

ANEDDA (M.S.I.-D.N.). Per quanto vale il nostro assenso siamo d'accordo.

PRESIDENTE. Va bene. Allora la Conferenza dei Capigruppo è convocata per questo pomeriggio alle ore 17. Quindi i lavori del Consiglio riprenderanno alle ore 17 e 30.

La seduta è tolta alle ore 14 e 10.

DAL SERVIZIO RESOCONTI

Il Capo Servizio

Dott. Antonio Solinas
